

MURAKÖZY LÁSZLÓ

## Összefonódó költségvetési kihívások a 21. század Európájában

---

A múlt század hetvenes éveinek válságából, két évtizedes nehéz időszak után, valószínűleg csak a kilencvenes években lábalt ki a fejlett világ. Ekkorra az államháztartási centralizáció békeidőben korábban sohasem látott mértéket ért el Európában, s elsőrendű feladattá vált ennek visszaszorítása. Az ezredforduló körüli másfél évtized, a *nagy mérséklődés* korszaka, a gazdasági növekedés ehhez kedvező feltételeket biztosított, s különösen a kilencvenes években sok országban sikeres költségvetési konszolidációt figyelhetünk meg. Ugyanakkor egyre világosabbá vált, hogy a kormányzati kiadások igazán jelentős visszaszorítása nem várható. Így az állam mérete helyett szükségszerűen egyre inkább annak minősége és hatékonysága került a gazdaságelmélet és a gazdaságpolitika középpontjába. A békés felszín és a részleges sikerek mögött azonban további költségvetési kihívások súlyosbodtak Európában. Az öregedő népesség, a korösszetétel változása előrevetítette az ezzel összefüggő állami kiadások növekedését, miközben a világgazdasági erőviszonyok átalakulása, a globalizáció egyre nehezebb versenyhelyzetbe hozta kontinensünket. A tanulmány e három összefonódó kihívás költségvetési hatásait vizsgálja nemzetközi összehasonlításban Európára, az ezredforduló körüli évtizedekre, illetve összekapcsolja mindezt a 2007–2009. évi válság várható következményeivel.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: H10, H50, H60, E62, N40.

---

A hetvenes évek világgazdasági recesszióját követő két évtized Európájában – az elméleti paradigmaváltással ellentétben – az állam nem visszaszorult, hanem éppen ellenkezőleg, békeidőben sohasem látott méretűre növekedett (Muraközy [2010]). A kilencvenes évek elejétől bekövetkező *nagy mérséklődés* – *Great Moderation* – (Stock–Watson [2002], Bernanke [2004]), annak ellenére, hogy sokak szemében örökké tartó nyugalmat ígért, valójában csak mintegy másfél évtized lélegzetvételt engedett. A válságos évtizedek utáni legvilágosabb költségvetési feladatként a kiterjedt közszektor méretének csökkentése jelent meg az ezredforduló előtti években. Az optimális méret kialakításának feladata azonban két, kevésbé szembeötlő, de egyre erősödő és fenyegető további kihívással párosult. Az egyik az európai társadalmak elöregedésének mélyülő folyamata, a másik pedig Európa fokozódó térvessztése az erősödő és kiteljesedő globális versenyfutásban. Ez a három kihívás összefonódott és összekapcsolódott, azonban erősségük és mintázatuk országonként és országcsoportonként eltérő.

Az ezredforduló körüli viszonylag békés időszak kedvező környezete – likviditásbőség, alacsony kamatok, világgazdasági konjunktúra, az Európai Unió védő hatása stb. – részben eltakarhatta a hármas kihívás fenyegető veszélyeit. Az egyes országok kormá-

nyai és mértékadó politikai erői nagyon eltérő intenzitású és eredményességű válaszokat adtak a három megoldandó feladatra. Egy kormányzat 1992 és 2007 közötti időszak fiskális teljesítményének legfontosabb mércéje csak e három nagy kihívásra adott válasz és annak hosszú távú eredményessége lehet. Vagyis a korszak meghatározó erőinek el kell számolniuk az adott országban, hogy 1. megtörtént-e a közszektor optimális méretének kialakítása, segítve ezzel a gazdasági növekedést; 2. a demográfiai folyamatok menetét figyelembe véve lezajlottak-e a nagy elosztó és jóléti rendszerekre vonatkozó strukturális reformok és átalakítások, 3. a kiteljesedő globális versenyben időben és hatékonyan sor került-e a gazdasági növekedést, a versenyképességeket erősítő kormányzati, gazdaságpolitikai lépésekre.

A három említett, régebb óta jelen lévő kihíváshoz viharos gyorsasággal párosult a 2007–2009. évi válság, amely egyben az egyes országok több évtizedes költségvetési politikájának, gazdaságpolitikai eredményességének egyfajta, ugyancsak valóságos válságtesztjét is jelentette, szemben például az európai bankszektor utólagos, teoretikus és modellezett, igen óvatos, politikai megfontolásokkal felpuhított vizsgálgatásával.<sup>1</sup> Ez a megmérettetés természetesen maga is évtizedes mértékű, hosszabb időszakra van szükség, mire az eredményt tisztábban láthatjuk. Tanulmányunkban ezt a négy, napjainkra összefonódó kihívást vesszük szemügyre.

### Az állam mérete

Hosszú évtizedek óta az állam kiterjedése, mérete az egyik legtöbbet vizsgált közgazdasági kérdés. Sőt Adolph Wagner már a 19. század végén megfogalmazta a közszektor állandó növekedésének később róla elnevezett „vastörvényét” (*Wagner* [1883] és [1910]), amely új reneszánszát élte a második világháború utáni korszakban. A válságos hetvenes és nyolcvanas évek paradigmaváltást hoztak a közgazdasági gondolkozásban, hangsúlyossá váltak a piacot előtérbe helyező nézetek. Ennek ellenére a valóságos folyamatokat elemezve, azt láthattuk, hogy egészen a kilencvenes évekig szó sem volt az állami szerepvállalás visszaszorulásáról. Sőt a közszektor jelentősen terjeszkedett, ahogy ezt az 1. ábrán is jól érzékelhetjük, ahol néhány országra<sup>2</sup> az államháztartás kiadásai GDP-hez viszonyított arányának alakulást mutatjuk be a válságos évtizedekre, az 1970 és 1992 közötti időszakra. A kilencvenes évek elejére a fejlett európai országokban – békeidőben soha nem látott mértékű – államháztartási centralizáció alakult ki (*Muraközy* [2010]). Így a költségvetési politika egyik legfontosabb feladata, egyértelműen, a kiterjedt állami szerepvállalás visszaszorítása, mérséklése lett.

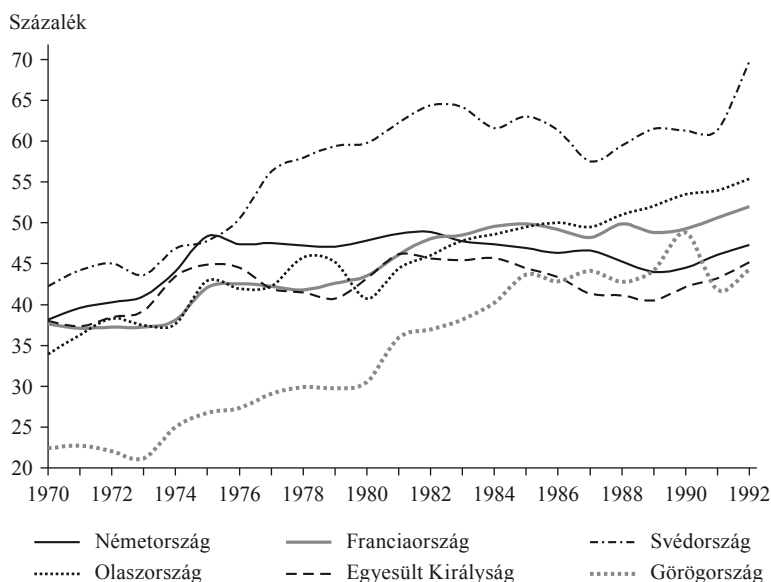
A kilencvenes években, többek közt a gyors gazdasági növekedésnek is köszönhetően, valóban megindult a közszektor méretének visszaszorítása, országonként eltérő sikerrel és mértékben. A témával foglalkozó közgazdászok számos vizsgálattal, elemzéssel és nemzetközi összehasonlítással is igyekeztek bizonyítani a túlméretezett közszektor, valamint az ezt finanszírozó magas adószint káros hatásait a gazdasági növekedésre. Vito Tanzi

<sup>1</sup> Ahogy a 2011. márciusi Japán földrengés és szökőár „élesben” tesztelte az atomerőművekben alkalmazott technológiát és biztonsági szintet. Ez egyben a rájuk vonatkozó „békeidőbeli” modellezést is értékelte – utólag. A 2007–2009. évi válság sok szempontból hasonlóan minősítette az egyes országok fiskális védelmi képességét, intézményi erősségét. Természetesen sok más tényező együttes érvényesülése miatt ez csak tendenciaszerű jelzést adhat.

<sup>2</sup> Európában az állami szerepvállalást tekintve (is) jellegzetes országsoportokat találhatunk (*Esping-Andersen* [1990] és [1999], *Ferrera* [1996] és [2005], *Flora-Heidenheimer* [1998], *World Bank* [2003], *Sapir* [2006], *Powell-Barrientos* [2004], *Scruggs-Allan* [2006] *Bambra*, [2006] *Muraközy* [2011b]). Az 1. ábrához kiemelt országok e csoportok reprezentánsaiként is szerepelnek. Elemzésünkben Németország, Franciaország, Belgium és Ausztria a kontinentális, Svédország, Norvégia, Finnország, Dánia és Hollandia az univerzális/északi/skandináv, Olaszország, Görögország a déli, az Egyesült Királyság és Írország a liberális/angolszász modellhez tartozik.

1. ábra

Az államháztartás kiadásai a GDP százalékában, 1970–1992



Forrás: OECD [2001] 67–69. o., OECD [2009a] 295–303. o.

és Ludger Schuknecht, az állami szerepvállalás kutatásának két elismert szakembere a 20. századra vonatkozó átfogó könyvükben így foglalták össze ez irányú következtetéseiket. Az eredmények azt igazolták, hogy olyan „területeken, mint a gazdasági teljesítmény, munkaerőpiac, az állam pénzügyi megbízhatósága, jó kormányzás és szabályozási környezet, a kis kormányzattal rendelkezők – úgy tűnik – jobb teljesítményt nyújtanak, mint a többiek... Az eredmények arra is utalnak, hogy *értelmes politikával* egy kormányzat elérheti ugyanazokat a társadalmi és gazdasági célokat az állami kiadások jelenleginél jóval kisebb szintjével is” (Tanzi–Schuknecht [2000] 119. o.). Ezt később empirikus elemzésekkel is igyekeztek igazolni (Afonso–Schuknecht–Tanzi [2003], [2006]).

A megfelelő méretű közszektor és a gazdasági növekedés közötti kapcsolat elemzésekor legtöbbször az állami kiadások nagyságát – ezek költségösszetételét és optimumát –, valamint az adószintet szokták vizsgálni. Erre többféle számítás történt. Robert Barro 1990-ben a GDP 25,1 százalékát kitevő adórátát találta a növekedést segítő optimumnak, de nagyon alacsony konfidenciaszinten (Barro [1990]). Kanadára egy másik számítás 34 százalékra becsülte ezt (Chao–Grubel [1998], míg a kilencvenes évek elejére 12 európai országnál 36–42 százalék közé helyezték az államháztartás kiadásainak optimális szintjét (Pevcin [2004]). Afonso–Schuknecht–Tanzi [2006] a GDP 30 százalékát tekintik ideálisnak a közepesen fejlett gazdaságokra, illetve a fejlett országokra ennél magasabbat, de 40 százaléknál kevesebbet.

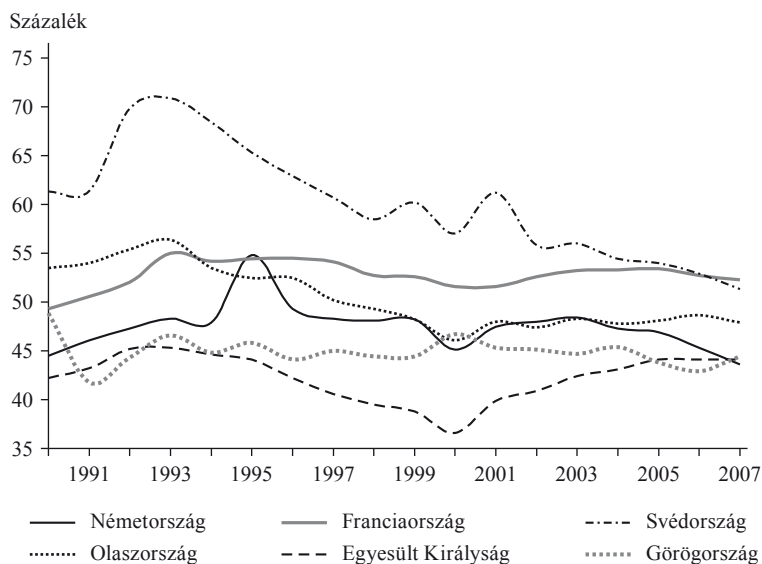
A közszektor kiterjedésére a fejlett és közepesen fejlett gazdaságokban nagyjából tehát a GDP 30–40 százaléka közötti sávot tekintik optimálisnak az említett elemzések az ezredforduló körüli időszakra. Hozzá kell tenni, hogy ezeknél a vizsgálatoknál általában a növekedés, illetve a hatékonyság a döntő szempont, s kevésbé a szélesebb társadalmi és szociális összefüggések, történelmi hagyományok figyelembevétele. A kapott értékek azt is jelentik, hogy e közelítések szerint az európai országok zömében egyáltalán nem optimális az állam mérete, a kétezres évekre elért „karcsúsodás” ellenére sem. Másképpen

foglalmazva, az állam mérete, ha csak a gazdasági ésszerűség és a növekedési optimumban gondolkoznánk, akkor jóval kisebb lenne, mint a valóságos kormányzat kiterjedése.

A 2. ábra ugyanazokra az országokra mutatja be az államháztartási kiadások GDP-hez viszonyított nagyságának alakulását a *nagy mérséklődés* időszakára, amelyeket az 1. ábrán is láthattunk. Jól érzékelhető, hogy bár kétségtelenül számottevő mérséklődés következett be, főleg az ezredfordulóig, de a közszektorok mérete továbbra is messze elmarad a korábban említett ideális értékektől. Az is látható, hogy 2000 jelentős fordulatot és sokkal kevésbé egyértelmű tendenciákat hozott az államháztartási centralizáció területén. Az egyes országok költségvetési pályája között a korábbinál nagyobb eltéréseket tapasztalhattunk.

2. ábra

Az államháztartás kiadásai a GDP százalékában, 1990–2007



Forrás: OECD [2001] 67–69. o., OECD [2009a] 295–303. o., OECD [2010a] 347–355. o.

Az ezredforduló körüli évtizedek tapasztalatai azt mutatták – a kirívó esetektől eltekintve –, hogy egyre kevésbé az állam mérete és annak csökkentése állt a költségvetési gyakorlat és elemzések középpontjában. Többek között azért sem, mert az egyes országok, országcsoportok között számtalan történelmi, társadalmi, politikai különbség érzékelhető, ami kihat az államháztartás méretére és jellegére is. Ezek lassan és nehezen változtathatók, ezért a különböző „fogyókúrák egyéni receptek” nem alkalmazhatók, s általában nem is célravezetők. A minimális állam helyett ezért sokkal célszerűbb egyfajta, az előbb említett sokféle tényezőt is figyelembe vevő, optimális méretben gondolkodni, amely természetesen lényegesen eltérhet a jelenlegi mérettől, s akkor bizony jelentős visszafogások lehetnek szükségesek. Adott esetekben ezek radikálisabb konszolidációt is igényelhetnek, mint amit „egy univerzális méret ráhúzása” jelentene. Egyszerűen szólva, közel hasonló fejlettségű, méretű országok esetében előfordulhat, hogy az egyiknél a GDP 45 százalékát kitevő államháztartási kiadás optimálisnak tekinthető, míg a másiknál a 40 százalék is jelentős redukálásra szorulhat.

Másrészt azért is halványult el a méretet középpontba állító érvelések ereje, mivel az elmúlt két évtized költségvetési sikereit és kudarcait egyre kevésbé lehetett az államház-

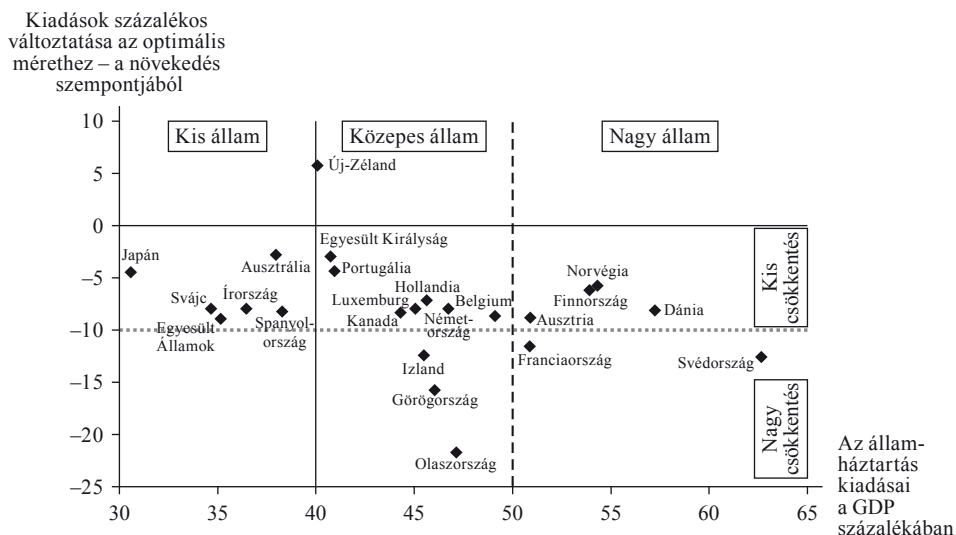
tartási centralizáció kiterjedtségével magyarázni, sokkal inkább minőségi, intézményi tényezőkkel (Muraközy [2009]). Számos ingadozást – különösen a negatív irányba mutatókat – pedig igen gyakran rövid távú gazdaságpolitikai mozzanatok határozták meg, s legtöbbször egyaránt érintettek kisebb vagy nagyobb államháztartási centralizációval jellemezhető gazdaságokat. A nagy mérséklődés időszakára vonatkozó megállapításokat nem cáfolta a 2007–2009. évi válság: sőt valójában a korábbi tapasztalatok megerősítését jelentette az, hogy a válság költségvetési következményeiben, az országok sebezhetőségében épphogy nem az államháztartás mérete, sokkal inkább más tényezők játszottak döntő szerepet. E válságot nemzetközi összehasonlításban elemezve, nem találunk szignifikáns összefüggést a közszektor mérete és a hiány, illetve a méret és az államadósság hirtelen megnövekedése között. Ugyanakkor a fejlett országokban az állam intézményeinek működése, a megfelelő kormányzás, valamint a fiskális sebezhetőség vagy stabilitás között szoros kapcsolat mutatható ki.

Az első fiskális kihívás a kilencvenes és kétezres évek tapasztalatai alapján pontosabban úgy fogalmazható meg, hogy nem a kiterjedés csökkentése vált az elsődleges feladattá, hanem az optimális méretű közszektor kialakítása. Világossá vált, hogy célként nem alkalmazható mindenkire egységes hüvelykujjszabály, mondjuk 25, 30 vagy 40 százalékos államháztartási centralizációs mérték. Sok dimenziót számba vevő optimumra kell törekedni, ahol a legfontosabb célfüggvény a tartós gazdasági növekedés.

Erre az árnyaltabb közelítésre törekedett a *De Witte–Moesen* [2010]. A szerzőpáros azt a kérdést vizsgálta, hogy a gazdasági növekedés szempontjából meg lehet-e állapítani az optimális kormányzati méretet a fejlett vegyes gazdaságokra. Részletes elemzést és becsléseket végezett 23 OECD-országra az ezredforduló körüli időpontra. A kilencvenes évek növekedése, valamint erősödő költségvetési fegyelme eredményeként ekkorra már konszolidálódtak a fejlett országok államháztartásai, ahogy ezt a 2. ábrán is láthattuk. Így az

### 3. ábra

A közszektor növekedés szempontjából optimális méretéhez szükséges hosszú távú százalékos változás és a tényleges államháztartási centralizáció a GDP százalékában, 1999



ezredforduló idején általában a 20. század utolsó negyedszázadának legjobb teljesítményét, legkisebb centralizációját figyelhettük meg ezekben a gazdaságokban. A szerzőpáros az egyes országokra nézve a tényleges államháztartási mérethez képest határozott meg egy optimális, elérendő nagyságot. Azt elemezte, hogy a GDP növekedése szempontjából mekkora lehetne a közszektor optimális mérete. Ennek eredményeit használtuk fel a 3. ábrához. A függőleges tengelyen azt ábrázoltuk, hogy a tényleges államháztartási centralizációt hány százalékkal kellene megváltoztatni az egyes országokban, hogy elérjék a szerzők becslése szerinti optimális méretet. A vízszintes tengelyen pedig az államháztartási centralizáció tényleges nagysága szerepel. A tanulmány sokkal árnyaltabb képet ad a kormányzat optimális méretéről, mint sok korábbi elemzés, amelyek gyakran inkább csak a „minél kisebb az állam, annál jobb”, viszonylag leegyszerűsített felfogást erősítették, illetve kívánták bizonyítani.

Az ábrán is látható, hogy a gyorsabb növekedéshez a legtöbb OECD-országban általában mérsékelni kellene az állami adókat és kiadásokat. Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy ennek mértéke összességében nézve nem tételez radikális visszafogást. Az ezredforduló körül átlagosan a GDP 45 százaléka volt a közszektor mérete. Az optimális kiigazítások után ezt a szerzők 41,2 százalékra becsülik, ez a csökkenés átlagban nézve kevesebb, mint a GDP 4 százaléka, ami a közzsféra kiadásainak – nem kicsi, de nem is kivitelezhetetlen mértékű – 8 százalékos csökkenését feltételezi. Ugyanilyen fontos tanulság, hogy nemcsak a tényleges kiadási szint, de a *De Witte–Moesen* [2010] modellje szerinti optimális méret is lényegesen különbözik az egyes országok között.

Ahogy a 3. ábrán láthatjuk, Új-Zéland kivételével<sup>3</sup> mindenhol csökkenteni kellett volna 1999-ben az állam kiterjedését a jobb növekedési teljesítmény eléréséhez. Ekkor a legnagyobb eltérés a tényleges és optimális méret között Olaszország, Görögország, Izland, valamint Svédország és Franciaország esetében mutatkozott. Ez a kiadások és az adóterhek 10–20 százalékos csökkentését indokolná, sőt Olaszország esetében még ennél is valamivel többet. Az optimális méret eléréséhez Olaszországban a GDP 10 százalékával, a másik négy esetben a GDP 6–8 százalékával kellene csökkenteni a közszektor méretét. A többi gazdaság esetében az elemzés szerint elég lenne 10 százaléknál kisebb mérséklés, ami általában 2–5 százalékat tenné ki. Ez – amint az ábrán láthatjuk – a vízszintes tengely mentén nagyon különböző államháztartási centralizációjú országokra egyaránt vonatkozik. Ha ezek a feltételezett kiigazítások meg is történnének, akkor is megmaradnának a közszektor kiterjedésében érzékelhető eltérések az országok, országcsoportok között. A skandináv csoportnál a GDP 4–5 százalékanak megfelelő csökkenés lenne az optimális, de még így is a GDP 50 százaléka körül maradna az államháztartási kiadások súlya. A kontinentális államok számára hasonló mérséklés javasolt, s így a GDP 45 százaléka körül lenne a közszektor aránya. A déli csoport – különösen Olaszország és Görögország – esetében lenne indokolt a legnagyobb arányú csökkenés, s ez után a GDP 37–38 százaléka lenne az államháztartási centralizáció mértéke. Ez nagyjából megfelelne az angolszász országok mutatóinak, igaz, ott ehhez csak a GDP 1–3 százalékos mérséklése lenne szükséges. Ugyanez a mérték és a helyzet a tengerentúli fejlett OECD-országok átlagát tekintve. A szerzők számításai szerint tehát a fejlett OECD-országokban az ezredforduló körüli 38–55 százalékos sávból, differenciált módon, a GDP 36–50 százalékára kellett volna mérsékelni a közszektor arányát ahhoz, hogy az a gazdasági növekedés szempontjából optimális lehessen.

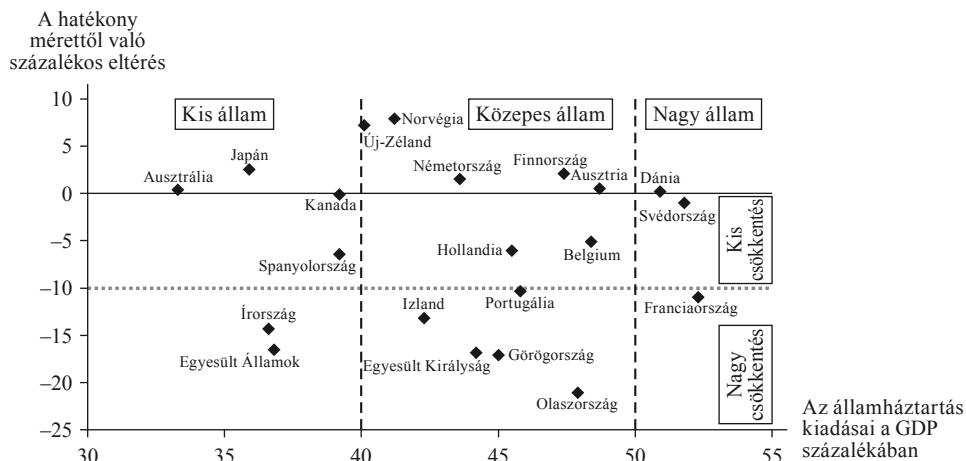
<sup>3</sup> Új-Zéland egyedi helyzetét feltehetően az magyarázza, hogy itt a kilencvenes évek radikális fordulata során leépítették a korábbi jóléti államot. *De Witte–Moesen* [2010] a korábbi kiterjedt állami beavatkozás késleltetett jótékony hatását és eredményét érzékelhette még a jóléti teljesítményben, s ehhez képest találhatta a radikális fogyókúra után, „túl soványnak” az új-zélandi kormányzatot.



A *De Witte–Moesen* [2010] és a kilencvenes évek változásainak tényadatai alapján készült 3. ábrán látottakat a 4. ábrán későbbre, 2007-re is megvizsgáljuk: hogyan is álltak ebben az egyes országok a válság kitörése előtt, milyen előrehaladás vagy éppen visszalépés történt ezen a téren a kétezres években. A 4. ábra függőleges tengelyén a kiválasztott OECD-országokban az 1999 és 2007 között időszakban valóban végbement és a számítások alapján kívánatosnak tartott százalékos változás különbségének az értékei szerepelnek. Ha ez pozitív, akkor még nagyobb is a csökkenés, mint a modell alapján kapott érték, ha negatív, akkor elmaradt attól, sőt az is lehet, hogy a nyolc év alatt éppen hogy nem csökkent, hanem nőtt egy országban a közszektor kiterjedése. A vízszintes tengelyen az időszakot záró 2007-re az egyes gazdaságok államháztartási kiadásainak GDP-hez viszonyított nagysága szerepel.

4. ábra

A közszektor növekedés szempontjából optimális méretéhez még megvalósítandó százalékos változás és az államháztartás kiadásainak a GDP-hez viszonyított nagysága, 2007



*Forrás: De Witte–Moesen* [2010] 46. o., *OECD* [2010a] 347. o.

A kétezres évek során tíz országban legalább akkora vagy még nagyobb a közszektor mértékének csökkenése, mint ami a modellszámításból következett volna. További háromban pedig, Belgiumban, Hollandiában és Spanyolországban viszonylag kicsi a számított-hoz képesti elmaradás, mindössze a GDP 2,5-3 százaléka. A 13 jól teljesítő között van a skandináv csoport összes tagja, s Franciaországot kivéve a kontinentális országok, és az Egyesült Államokat leszámítva a tengerentúli fejlett gazdaságok. Nyolc országban viszont lényegében megmaradt, illetve van, ahol nőtt is az államháztartás kiadásainak mértéke. Franciaország és Izland mellett Görögország, Portugália és Olaszország – ahol az egész mintában legnagyobb az elmaradás – tartozik ide, valamint az Egyesült Államok és az angolszász országok: Írország és az Egyesült Királyság. Ez utóbbiban 1999 és 2007 között a GDP 6–7 százalékával nőtt az államháztartási kiadások súlya, s így a GDP 44 százaléka fölé emelkedett, míg Írországban és az Egyesült Államokban még 2007-ben is csak a GDP 36–37 százaléka volt.

Az ezredforduló körül az elemzés szerint legrosszabbul teljesítő hat ország közül Svédországnak és Németországnak sikerült jelentősen javítania 2007-ig, Olaszország, Görögország, Franciaország és Izland viszont nem mozdult el az optimálisabb méret felé. Portugália, Írország, az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok államháztartási centralizációja

1999 és 2007 között pedig még nőtt is, ezért a 4. ábrán ezek az országok már szintén a rosszul teljesítők közé kerültek. A válság előtt utolsó évben, 2007-ben, a skandináv csoport a jól teljesítők között volt a közszektor méretének alakítását tekintve. A kontinentális csoport összességében közepesen teljesített, kivéve a rossz irányba elmozduló Franciaországot. A dél-európai országok 2007-ben az ábra első részében helyezkednek el, relatív helyzetük jelentősen romlott az ezredfordulóhoz képest is.

Témánk szempontjából más megközelítésben, de szintén fontos információkat ad a Világbank projektje, a *Worldwide Governance Indicators* (WGI) (lásd Kaufmann–Kraay–Mastruzzi [2007]).<sup>4</sup> Ez a vizsgálat az 1996 és 2007 közötti időszakra terjedt ki, és több mint 200 országot fogott át. Több száz mutatót hat nagy csoportba soroltak, s ezekkel próbálták mérni a gazdaság szabályozásának minőségét (WGI [2011]). A felelős kormányzás mérésére használt WGI-indexek döntően az intézmények hatékony működését, minőségét igyekeznek mérni és becsülni. A hat dimenzió mindegyike szorosan kapcsolódik az állam tevékenységéhez, annak minőségéhez és hatékonyságához, a jogrendszer jellemzőihez és működéséhez. Az első kettő a politikai rendszer vetületét vizsgálja, amely szintén az államhatalom szerveződéséhez kapcsolódik. A következő három kimondottan a kormányzat és szabályozásának hatékonyságát, a jog (*rule of law*) érvényesülését próbálja átfogni. S végül, de nem utolsósorban, itt is megjelenik a korrupció mérése, mint az állam működésének egyfajta tükré. A vizsgálat filozófiája figyelembe veszi, hogy a formális intézmények jobban látható felszíne mellett az informális intézmények, tradíciók, szokások is döntő szerepet játszanak a tényleges működésben. „A kormányzáson azon tradíciók és intézmények együttesét értjük, amely meghatározza egy ország államszervezetének a működését. Ez magában foglalja a kormányzás politikai, gazdasági és intézményi dimenzióit” (Kaufmann–Kraay–Mastruzzi [2010]).

Az 5. ábrán a 2007. évi tényleges és a gazdasági növekedés optimalizálásához becsült méret közötti különbséget, vagyis a 2007-re még meg nem valósított kiigazítás százalékos értékét vetjük össze a kormányzás minőségét érzékeltető World Governance Index értékeivel. A gazdasági növekedés szempontjából optimális mérethez szükséges államháztartási centralizáció változásának értéke a vízszintes tengelyen, a WGI pedig a függőleges tengelyen helyezkedik el, s a metszéspont az átlagoknál található. Korábban a 3. és 4. ábrán jól láthattuk, hogy a különböző fejlődési utak, jellegzetességek, hagyományok eredőjeként más és más méret bizonyulhat optimálisnak a különböző országokban. Az 5. ábrán jól érzékelhető az is, hogy a növekedés szempontjából optimális méretnek való megfelelés szoros korrelációt mutat azzal, hogy milyen az adott országban a kormányzás minősége. Persze az összefüggés itt nyilván kétirányú: kölcsönhatás érvényesül a kormányzás minősége és az állam optimális mérete között.

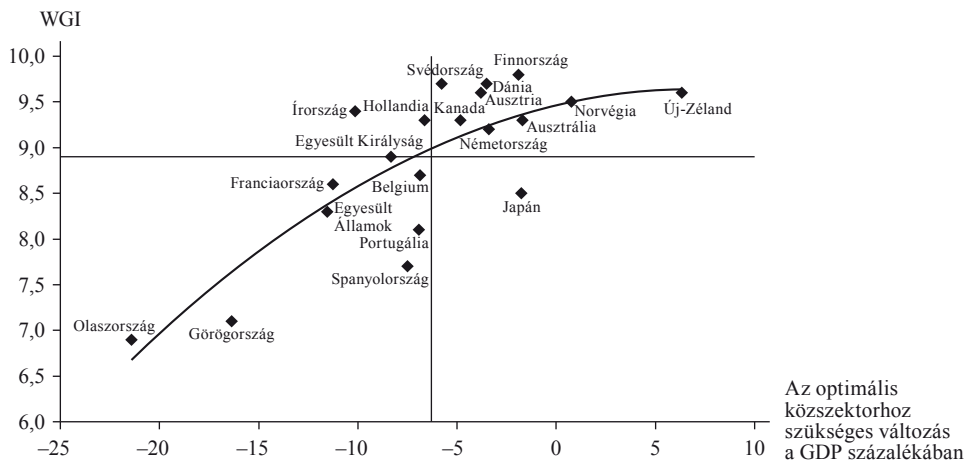
Az 5. ábrán a jobb felső negyedben – ahol a legmagasabb színvonalú a kormányzás, s legkisebb az optimálistól az eltérés – található Norvégia, Dánia, Finnország és Svédország is a skandináv csoportból. Mellettük Ausztria és Németország, illetve a tengerentúlról Új-Zéland, Ausztrália és Kanada értéke is ebben a negyedben helyezkedik el. A bal alsó negyedben, átlagostól rosszabb kormányzati hatékonysággal és az optimális mérettől való

<sup>4</sup> Magyarra nehéz lefordítani a *governance* makroszinten értelmezhető jelentését. Ebben az összefüggésben támaszkodhatunk a *corporate governance* mikrofogalmára: felelős vállalatirányítás, vállalatvezetés. Ha ezt használjuk itt is, akkor magyarul *felelős kormányzásról* beszélhetünk. A Világbank munkatársai a következő megfogalmazást adták. „Mi is a felelős kormányzás? A felelős kormányzás magában foglalja a hagyományt és intézményeket, amelyek meghatározzák egy országban a törvényes hatalom gyakorlását. Átfogja azt a módot, ahogy a kormányzatok hatalomra jutnak, ellenőrzés alatt vannak és cserélődnek; a kormányzat képességét, hogy hatékonyan megfogalmazza és alkalmazza a politikai akaratot, valamint az állampolgárok megbecsülését és az intézményeknek azt az állapotát, amelyek az állampolgárokkal való aktív gazdasági és társadalmi kapcsolatot meghatározzák.” (Kaufmann–Kraay–Zoido-Lobaton [2000] 1. o.)



5. ábra

A WGI értéke (2007), valamint a közszektor optimális méretének eléréséhez 2007-ben még megvalósítandó százalékos változás



Forrás: WGI [2011], De Witte–Moesen [2010], 46. o., OECD [2010a] 347. o.

elmaradással jellemezhető mezőben találjuk 2007-ben, a válság előtt, többek között Görögországot, Olaszországot, Spanyolorságot, Portugáliát, Franciaországot és a tengerentúlról az Egyesült Államokat. Írország és az Egyesült Királyság értéke is elmarad az optimálisról, de itt a WGI-index értéke jobb, mint az előzőekben említett gazdaságok esetében.

Az ezredfordulón, a kilencvenes évek kétségtelen konszolidációs eredményei mellett, az államháztartási centralizáció mértéke általában meghaladta az optimálist. A kétezres években Svédország jelentősen javított az ezredfordulón mutatott képhez képest, így, mint láttuk, felzárkózott a jó helyzetben lévő országokhoz 2007-re. Ezzel szemben Írország, Portugália, az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok rontott pozícióján, így 2007-re csatlakoztak a tartósan rosszul teljesítő Görögország, Olaszország és Franciaország csoportjához. Az első kihívást tekintve az európai országok nagyon eltérő képet mutatnak az 1992 és 2007 közötti időszakban. A sikeresek jelentős mértékben közeledtek az optimális méretű államhoz, míg másoknak ez sokkal kevésbé sikerült. Ez azt is jelenti, hogy ebben a vetületben nézve igen eltérő pozícióban voltak a 2007–2009. évi válság kitörésekor.

### Demográfiai kihívások

Az európai országok számára a második nagy kihívást a demográfiai helyzet alakulása jelenti. A következő évtizedekben az idősek a társadalom egyre nagyobb hányadát teszik ki, ami jelentősen növeli a jövőben a nyugdíj- és egészségügyi rendszerek, valamint az időskorú gondoskodás kiadásait. Ezzel párhuzamosan csökken az aktív népesség, az adófizetők aránya. Különösen erős ez a tendencia az európai gazdaságokban, ahol a születések számának csökkenése, a várható élettartam növekedése egyre nagyobb gondot fog jelenteni, többek között a fenntartható államháztartási pályákat illetően. E tendenciára már igen régóta felhívják a figyelmet (IMF [1986], OECD [1996]), de igazán az előttünk álló évtizedekben mélyülnek el, válnak ugyancsak nehezen kezelhetővé. Mindez párosul a nagyvonalú európai jóléti rendszerekbe beépített ígéretekkel s ezek fenntartásában egyre nagyobb arányban érdekelt szavazótáborral. A fejlett világban 1975-ben minden tizedik

ember, 2000-ben már minden hetedik, 2025-ben minden ötödik, a 21. század közepén minden negyedik lakos 65 év feletti. Európában az ezredfordulón a népesség 14,7 százalék, 2025-ben 21,5 százalék, 2050-ben pedig már közel 30 százalék az időskorúak részesedése (Rowland [2009] 43. o.).

Az öregedő népesség fokozódó társadalmi kiadásokat indukál nemcsak a nyugdíj-rendszerben, de az egészségügyi és a szociális ellátás területén is, hiszen az időskorú népesség ellátása nyilván sokkal több ilyen jellegű szolgáltatást követel (OECD [2007]). Mindez nyilvánvalóan az államháztartási kiadások növekedése irányába hat, amire a demokratikus rendszerekben az idős választók szavazata is ösztönözni próbálja majd a politikusokat. Mindezzel párhuzamosan azonban ugyanezen folyamatokat úgy is leírhatjuk, hogy jelentősen csökken a fiatalabb generációk, a munkaképes korú népesség aránya, költségvetési szemüvegen át nézve az adófizetők tábora, s nem mellesleg az ilyen korú szavazók súlya.

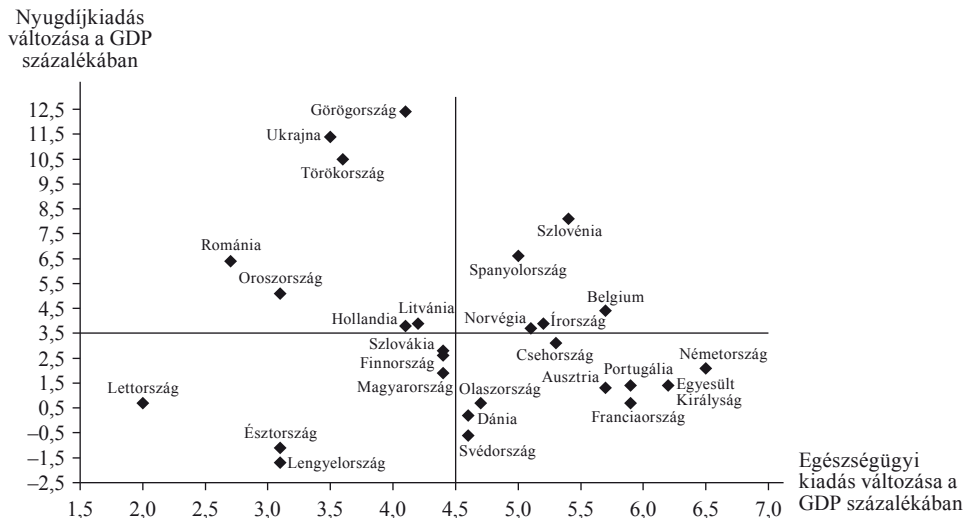
Sok ország a demográfiai trendek számbavétele miatt fájdalmas átalakításokat és reformokat hajtott végre a kilencvenes és a kétezres években, elébe menve a várható súlyos és feszítő terhek kialakulásának (OECD [2009b]). A nyugdíjkiadások az adott országok demográfiai trendjeinek és időskorú ellátási rendszerének ismeretében viszonylag jól megbecsülhetők. Nehezebb a helyzet az egészségügyi kiadásokkal. Ezek kiterjedése és költsége – mint az elmúlt évtizedek tapasztalatai is mutatják – sokféle tényező hatására is igen dinamikusán nő, s nem csak az időskorúak veszik igénybe. A fejlett társadalmakban az életminőség javításának fontos eleme a magasabb szintű egészségügyi ellátás, amelynek költségei az újabb és újabb technikai innovációk alkalmazásával egyre nőnek. Ugyanakkor kétségtelen, hogy az emberi élet későbbi szakaszában hatványozottan emelkednek általában az orvosi költségek, s ez a várható élettartamok növekedésével csak erősödik. Mindezeket figyelembe véve, összességében viszonylag jól modellezhető az idősödő társadalommal összefüggő költségvetési kiadások alakulása.

A 6. ábrán az IMF számításai alapján mutatjuk be, hogy a 2010 és 2050 közötti négy évtized során várhatóan mekkora lehet az államháztartások nyugdíj- és egészségügyi kiadásai GDP-hez viszonyított súlyának növekedése – a jelenlegi feltételek változatlan-ságát feltételezve. A függőleges tengelyen a nyugdíjkiadások, a vízszintes pedig az egészségügyi kiadások várható változása szerepel. A tengelyek metszéspontja a minta átlagainál található. A 6. ábrán a nyugdíjkiadások átlagos értéke 2010 és 2050 között a GDP 3,5 százalékával emelkedik, a GDP 9,1 százalékáról 12,6 százalékára. Az egészségügyi kiadásoknál ugyanezen időszakban nagyobb, átlagosan a GDP 4,5 százalékát kitevő növekedés várható, s így a 2010. évi 6 százalékról a GDP 10,5 százalékára változik. Az átlagok mögött természetesen számottevő különbségek vannak az egyes országok között. Görögország, Ukrajna és Törökország van a legrosszabb helyzetben, elsősorban a nyugdíjkiadások várható emelkedése miatt. Ezek az országok a bal felső negyedben találhatók, amelyekre az átlagosnál nagyobb nyugdíjnövekedés, de kisebb egészségügyi kiadások jellemzők. A fejlett országok zöme a jobb alsó szektorban helyezkedik el, azt mutatva, hogy az egészségügyi kiadások átlagosnál nagyobb növekedése mellett csak kicsit emelkednek a nyugdíjra fordított állami kiadások. A 6. ábrán az is jól érzékelhető, hogy az egészségügyi kiadások növekedési dinamizmusa a fejlettségi szinttel mutat párhuzamos kapcsolatot, míg a nyugdíjkiadások kiugró emelkedése inkább a fejletlenebb gazdaságokra jellemző.

Magyarország mind a két tétel növekedését tekintve az átlag alatt, de azokhoz viszonylag közel található a bal alsó negyedben. Ez Magyarországra nézve azt jelzi, hogy helyzete nemzetközi összehasonlításban nem kirívóan rossz. Ez biztató lehetne abból a szempontból, hogy helyes gazdaság- és közpolitikákkal megfelelő válasz adható az öregedő társadalom kihívásaira, igaz, a becslés még a magánnyugdíjpénztárak államosítása előtti

6. ábra

Az államháztartás egészségügyi és nyugdíjkiadásainak változása  
a GDP százalékában, 2010–2050



Forrás: IMF [2010a] 71–72., 86. o.

helyzet alapján készült. Ugyanakkor, nemzetközi összehasonlításban is nagyon alacsony a foglalkoztatottság, így a munkapiaci tényezőnek kulcsszerepet kellene kapnia egy hosszú távú és következetes stratégiában.

A harmadik, de kisebb súlyú állami kiadás, amely a demográfiai trendek miatt várhatóan emelkedik majd, az az öregkori ellátást, gondoskodást célzó szolgáltatások. Ezek súlya a fejlett európai országokban a GDP 1 százaléka körül mozog, és a GDP 1,5 százaléka közelébe emelkedik 2050-re. A demográfiai trendek következtében a fiatalabb generációk súlyának és létszámának mérséklődése miatt kismértékű, alig érzékelhető, a GDP 0,1-0,2 százalékát kitevő csökkenés várható az állam által finanszírozott oktatási kiadásokban és a munkanélküliségi juttatásokban (ECB [2009] 11. o.).

A becslések szerint 2050-re a vizsgált országokban a nyugdíjkiadások a GDP 12,6 százalékát, az egészségügyi kiadások 10,5 százalékát teszik ki, vagyis együttesen elérik a GDP 23,1 százalékát. Az egészségügyre fordítandó összegek dinamikusabb emelkedése miatt a 21. század közepére a két kiadási tétel már közelebb kerül majd egymáshoz, különösen a fejlettebb országokban. A vizsgált országok közül Görögország, Szlovénia, Franciaország, Belgium, Portugália, Németország, Ausztria, Spanyolország és Portugália helyzete lesz a legnehezebb az évszázad közepe felé haladva. 2050-ben ezekben az országokban a nyugdíj és az egészségügy együttes kiadásainak nagysága meghaladhatja majd a GDP egynegyedét, sőt az első két említett országban a 30 százalékát is. Magyarország helyzete átlagosnak tekinthető – még a régi nyugdíjrendszerrel számolva is –, 2050-re a két kiadás együttesen itt is megközelítheti a GDP egynegyedét. A viszonylag jobb helyzetben lévő Szlovákia, Írország, Hollandia, Dánia és Svédország esetében is a GDP egyötödét teheti majd ki. A jelenlegi ellátó rendszereket feltételezve, a balti államokban a legjobb a helyzet, a két tételre vonatkozóan is a GDP-nek mindössze 11–13 százalékát kitevő kiadás várható 2050-ben. Az azonban igencsak kérdéses, hogy ez milyen szintű és kiterjedésű ellátásra lehet majd elégséges, s akkor mit vár el ezen országok népessége. Az idősödő társadalom mindenhol növekvő állami kiadásokat fog generálni Európában, de itt is nagyon eltérő az egyes országok helyzete.

### A globalizáció szorításában

A harmadik kihívást Európa számára az erősödő globális gazdasági verseny jelenti, amelyben pozíciói az elmúlt évtizedekben igen jelentősen romlottak. Az egyik lényeges versenyhátránynak az európai modell magas jóléti kiadásait szokták kiemelni. A kép azonban nem ilyen egyértelmű. Számos európai ország magas államháztartási centralizációval is a világ legversenyképesebb gazdaságai között található. Többek között ilyen Svédország, Finnország, Norvégia, Dánia. A nemzetközi versenyképességet elsősorban nem az állam mérete, hanem intézményeinek, működésének minősége határozza meg. A globalizáció problémái erősen „intézményfüggők” – nem elég, ha átláthatóbbak a törvények és világos a szabályozás, de hatékonyabb államot, erős magánintézményeket, valamint a közszektor és a magánszféra közötti termékeny kapcsolatot kíván. Vagyis mindazt az intézményrendszert, amely lehetővé teszi a kölcsönhatások érvényesülését. A globalizációs nyomás – paradox módon – éppen felerősíti a nemzeti, lokális intézmények jelentőségét (Weiss [2003], Rodrik [1998]).

Az állami intézmények szerepének érzékeltetéséhez a nemzetközi versenyképességet vizsgáló adatbázisok<sup>5</sup> közül a World Economic Forum Global Competitiveness Index (GCI) mutatószámrendszere tűnik a legalkalmasabbnak, így ezt fogjuk a következőkben felhasználni (WEF [2010–2011]). A 2005 óta számított versenyképességi elemzés három alapvető területet emel ki, és azokon belül összesen 12 pillért nevez meg, amelyeket külön-külön összetett mutatórendszer segítségével vizsgál. Ezek közül sok területet érint a kormányzat működése és az állami szabályozás, ezért is választottuk ezt a mutatószámrendszert. Az egyes területeken a skála 0 és 7 között mozog, ahol ez utóbbi jelenti a maximumot. Itt azt tekintjük át, hogy az európai államokra jellemző magas államháztartási centralizáció hogyan hat a – döntően a hazai vállalati mikroszféra teljesítményén alapuló – nemzetközi a versenyképességre. A nagyobb méretű állam egyrészt ugyan erőforrásokat vonhat el a termelő cégektől, magasabb adókat róhat ki, ami költségnövelő lehet. Másrészt azonban, a kormányzat biztosíthatja a jó minőségű intézményi, humán- és egyéb infrastruktúra-feltételeket, a magasan képzett és egészséges munkaerőt, ezek viszont mind kihathatnak a vállalati hatékonyság alakulására.

Ahogy a 7. ábrán áttekinthetjük, a Global Competitiveness indexek azt érzékeltetik, hogy a fejlett európai országok, a magas állami kiadások ellenére, élen járnak a versenyképességben. 2010-ben Svédország a második volt Svájc után, de a többi skandináv és kontinentális típusú ország is az élmezőnyben helyezkedett el. A 7. ábra bemutatja az egyes országokra a Global Competitiveness Index 2010. évi értékeit, valamint az államháztartási kiadások alakulását a GDP-hez viszonyítva. Az államháztartásnál a válság előtti 2007. évi számokat vettük figyelembe.<sup>6</sup> A tengelyeket a minta átlagaihoz igazítottuk, így a fölött az átlagot meghaladó, alatta pedig attól elmaradó értékeket találunk.

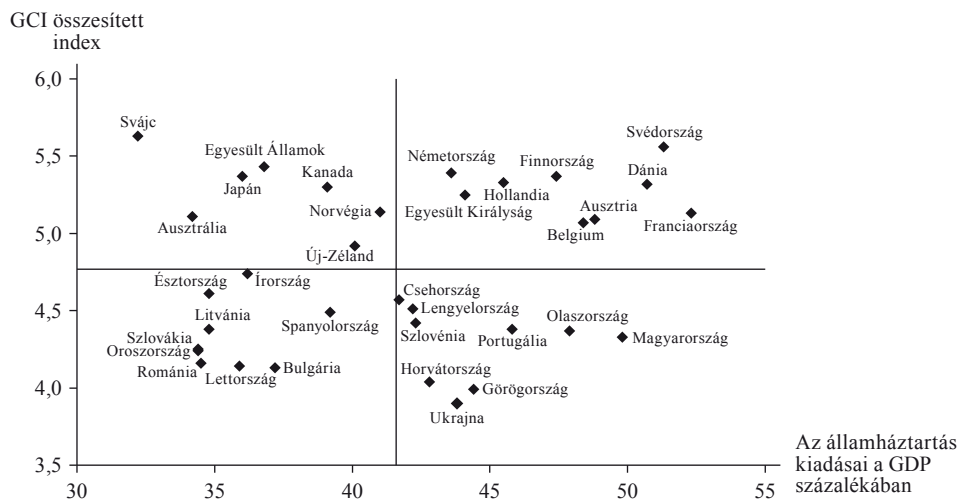
Az ábra felső részében, nagyon különböző államháztartási részarány mellett láthatjuk a versenyképességet tekintve élenjárókat, s hasonlóan szóródva alul a kevésbé sikeresen teljesítőket. Mind a kettő nagyon határozottan mutatja, hogy az állam nagysága és a versenyképesség között nincs lényegi összefüggés. Ha az európai országcsoportokat hasonlítjuk össze, akkor azt találjuk, hogy a skandináv típus bizonyult a legversenyképesebbnek, de

<sup>5</sup> A nemzetközi versenyképesség mérésére három nagy összehasonlító elemzést szoktak felhasználni. Viszonylag összetettebbek a World Economic Forum (WEF [2010–2011]) és az International Institute for Management Development (IMD [2010]) által készített indexek. A harmadik adatbázis, a Világbank által készített, a vállalkozások szabályozási környezetét felmérő Doing Business (World Bank [2010a]). Ezek eredményei alapjaiban egybecsengenek, a rangsorok egészében nem mutatnak lényeges különbséget (Szilágyi [2008]).

<sup>6</sup> Ugyanis, amint a későbbiekben látni is fogjuk, a válság sok országban az állami kiadások hatalmas növekedéséhez és gyakran GDP csökkenéséhez vezettek, ami most félrevezető képet adhatna.

7. ábra

A GCI összesített index (2010) és az államháztartási kiadások (2007–2010) nagysága



Forrás: IMD [2010], OECD [2009a] 295–303. o., EBRD [2011].

nem sokkal maradt el ettől a kontinentális és az angolszász sem. E három csoport országai, Írországot kivéve, a jobb felső negyedben helyezkednek el, jelezve, hogy az átlagosnál nagyobb versenyképesség viszonylag magas államháztartási centralizációval párosul. Hasonlóan jól teljesítettek a tengerentúli fejlett államok is. Itt viszont ez alacsony állami kiadások mellett valósult meg, ezért a bal felső negyedben találhatók. Ugyanitt van az élenjáró Svájc. Az összkép tehát kedvező az európai fejlett országok számára, ahol magas az állami kiadások aránya.

Külön is megvizsgáltuk az intézményi index szerepét az összesített index alakulásában. Ez a pillér azt érzékeltetheti számunkra, hogy a szélesen vett állami, jogi intézmények milyen minőségűek, s ezek a keretek hogyan befolyásolják a döntően mikroszinten kialakuló versenyképességet. Az intézményi tényező megragadásánál 21 mutatót használ a nemzetközi versenyképességi jelentés (WEF [2010–2011]). Ezen belül, érthető módon, erős hangsúlyt kap a tulajdon- és jogbiztonság vizsgálata, a kormányzati transzparencia, valamint a szabályozás minősége stb. Az intézményi indexek és az összesített versenyképességi mutató között igen szoros korreláció mutatkozik. Ugyanakkor az intézmények területén markánsabb eltéréseket találtunk, mint az összesített indexnél. Ha az egyes országokat, országcsoportokat vizsgáljuk az intézmények minőségét, erősségét illetően, egyértelmű a skandináv csoport előnye. Az intézmények minősége szerint az élenjárókhoz viszonyítva nagyobb elmaradást láttunk a kevésbé fejlett országok csoportjainál, mint az összesített versenyképesség szerint. Mindez ismételtén azt jelzi, hogy a fejlett országokban az intézmények minősége, hatékonysága javítja a versenyképességet, s a nagyobb államháztartási centralizáció nem gátolja ezt.

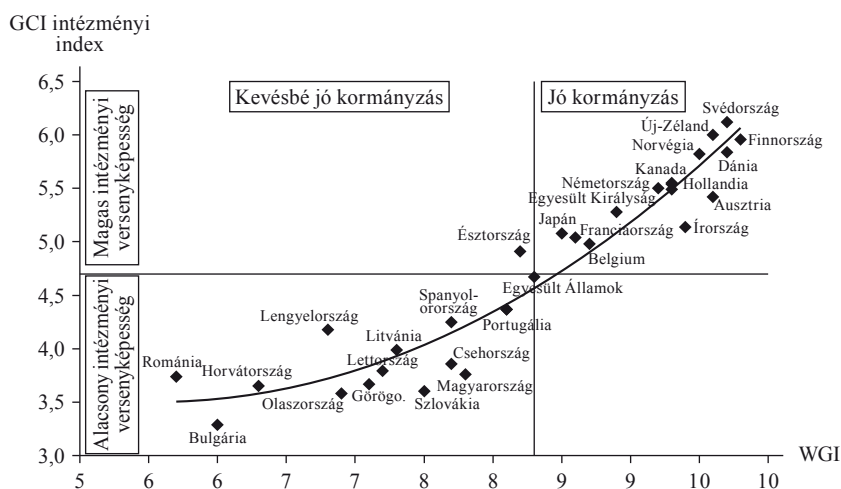
Az intézmények minőségének terén elmaradó gazdaságok más területeken viszont javíthatnak (például helyes gazdaságpolitikával) pozícióikon a világ gazdasági megmérettetésben. Ezt is érzékelhetjük a nemzetközi versenyképességi jelentés másik pillérének elemzésekor, amely a makrokörnyezetet mérte fel.<sup>7</sup> A makrokörnyezeti mutatót felfoghatjuk a

<sup>7</sup> Ezt a területet a következő hat mutatóval vizsgálták: az államháztartás hiánya, az államadósság mértéke, az infláció alakulása, a megtakarítások nagysága, a kamatok szóródása, valamint az adott ország hitelképességi besorolása.

gazdaságpolitika hatásának egyfajta mércéjeként, hiszen szorosan összefüggnek a költségvetési és a monetáris politika eredményességével és annak a nemzetközi pénzpiacok általi megítélésével. Ezek a tényezők persze függenek az előzőkben vizsgált intézményi minőségtől, hiszen azok lényegesen hatnak a makrokörnyezet alakulására. Ugyanakkor a hazai és nemzetközi viszonyok rövidebb távú alakulása, a gazdaságpolitika, a politikai körülmények ezeket sokkal gyorsabban és nagyobb mértékben tudják befolyásolni, mint magukat a hosszú távon kialakult és lassan változó intézményeket. E területen is Svájc és Svédország teljesített a legjobban, de jól szerepelt Szlovákia, Szlovénia és Észtország is, javítva ezzel nemzetközi versenyképességüket. A globális kihívás közepette azt láthatjuk tehát, hogy nem az állam mérete, hanem intézményeinek minősége és hatékonysága a meghatározó. Korábban, az 5. ábrán, a gazdasági növekedés szempontjából becsült optimális méretű közszektor elemzéséhez már felhasználtuk az állam működésének minőségét vizsgáló eredményeket. Akkor azt tapasztaltuk, hogy a hatékonyabb állam és az optimális mérethez való közelség szoros összefüggést mutat. A 8. ábrán az egyes országok belső állami működésének hatékonyságát, gazdaság szabályozásának minőségét tükröző World Governance Indicators (WGI) értékeit vetjük össze a nemzetközi versenyképességet mérő Global Competitiveness (GCI) vizsgálat intézményi indexével. Ahogy érzékelhetjük az ábrán, a nagyon is más célból és eltérő módszertannal készült két elemzés eredménye igen szoros összefüggést mutat. A tengelyek metszéspontjában itt is az átlagos értékek vannak. A kapcsolat erősségét az is mutatja, hogy lényegében a jobb felső és a bal alsó negyedben található minden ország, ami jelzi, hogy a megfelelő belső kormányzás magas intézményi versenyképességgel párosul, és ez fordítva is igaz. A jobb felső negyedben találjuk a skandináv és kontinentális országokat, valamint általában a tengerentúli fejlett gazdaságokat, míg az átlagosnál rosszabbak között a dél-európai és a volt szocialista országokat. A mértékek persze mind a két negyedben lényeges különbségeket mutatnak az egyes országok között.

8. ábra

A WGI összesített index (2007) és GCI intézményi index (2010) az egyes országokban



Forrás: IMD [2010], WGI [2011].

Az állam minőségének és hatékonyságának belső viszonyok közötti elemzésekkel való szoros összhangja azt is mutatja, hogy a világpiac egyre éledező globális versenyében való helytállás az adott gazdaság mindenoldalú erősségétől függ, s ebben az intézmények jel-



lemzői döntő fontosságúak. Ahogy korábban kiemeltük, az intézményeknek kulcsszerepük van a globális kihívásokra adott válaszokban. Egy országon belül jól működő és hatékony állam nem csak belső kérdés, a piaci folyamatok keretként, háttereként megjelenve döntő a mikroszintű teljesítményekben, a nemzetközi versenyképességben is. S megfordítva, hosszú távon egy erőtlen, rosszul működő kormányzati és jogi intézményrendszer a globális, áru-, szolgáltatás-, pénzügyi és tőkepiacon érzékelhető hátrányt jelent, amit tartósan semmiképpen, csak rövid távon lehet esetleges más területeken szerzett előnyökkel ellensúlyozni. Ha a gyengén működő állam nagyméretű, szétfolyó és nem igazán szabálykövető, esetleg korrupt is, akkor halmozottan hátrányos helyzetbe hozhatja az adott országot.

Áttekintettük a kilencvenes évek elejétől a 2007–2009. évi válság kitöréséig terjedő időszakot, s az európai fejlett államokat érintő három nagy kihívást, s annak költségvetési vetületeit. A *nagy mérséklődés* időszaka egyik oldalról viszonylag nyugodt feltételeket biztosított az európai államok fejlődésének, másrészt azonban lehetőséget is teremtett arra, hogy ne csak konszolidálják a válságos évtizedek alatt megemelkedett államháztartási kiadásokat, de számoljanak a várható demográfiai nehézségekkel, valamint javítsák versenyképességüket a globalizálódó világgazdaságban. A lehetőségek kihasználása, a kihívásokra való válaszok Európa-szerte nagyon eltértek egymástól. Ennek okai igen összetettek, s nem csak a közelmúltra nyúlnak vissza, hiszen az országok hagyományai, fejlettsége, intézményrendszere nagyon hosszú távon meghatározottak, erős az útfüggőség, bár semmiképpen nem tekinthetjük determinisztikusnak a jelent és a jövőt. Számos pozitív példa felmutatható a közelmúlt időszakából is. A békésebb időszak lehetőségei azonban kisebb kényszert közvetítettek a változtatások végrehajtására, s így sok helyen a rövid távú politikai és társadalmi érdekek erősebbeknek mutatkoztak, mint a hosszú távon fenyegető nehézségek.

### A 2007–2009. évi válság

A 2007–2009. évi válság új helyzetet teremtett, véget vetve a *nagy mérséklődés* egyfajta kegyelmi állapotának. Ez kemény próbának tette ki egyes országok gazdaságát, s ezen belül különösen erősen tesztelte az állami pénzügyek stabilitását és az adósságok tartós finanszírozhatóságát. A korábban elemzett három kihívás mellé a válság jelentette a negyedik kihívást.

A 9. ábra jól érzékelteti a 2007–2009. évi válság hatását az OECD-országok államháztartására. A vízszintes tengelyen az államháztartási egyenlegeknek, a függőlegesen pedig az adósságállományoknak a 2007 és 2010 közötti változását ábrázoltuk.<sup>8</sup> A tengelyek metszéspontja az átlagos értékeknél található, s ennek megfelelően értelmezhetjük az egyes negyedek jellemzőit.

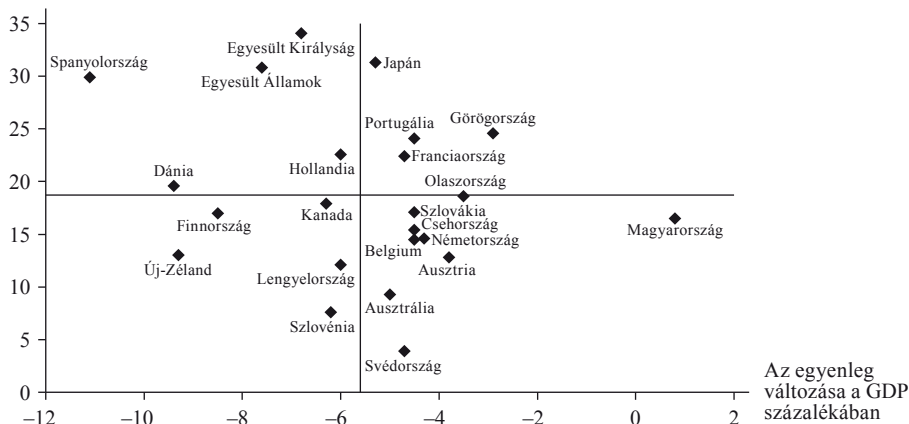
Az államháztartás egyenlege átlagosan a GDP 6 százalékával romlott, az adósság pedig a GDP 20 százalékával emelkedett. 2007-ben átlagosan a GDP 1,3 százaléka volt az államháztartás hiánya, s ez a GDP 7,6 százalékára ugrott, amilyen magas szintre a kilencvenes évek legeleje óta nem volt példa. Az államadósság átlagos szintje 2007-ben a GDP 72,9 százaléka volt, nagyságrendileg többé-kevésbé megfelelve a megelőző másfél évtized értékeinek. Ez azonban 2010-re a GDP 96,9 százalékára nőtt (*OECD* [2010b] 299–307. o.). Három év alatt – a viszonylag konszolidált kilencvenes, valamint a kicsit vegyesebb képet mutató kétezres évek után – villámgyorsan romlott az egyensúly, növekedtek a terhek, mintegy pillanatok alatt elsöpörve a *nagy mérséklődés* időszakában nagyon nehezen végrehajtott költségvetési stabilizáció és mérséklés számos eredményét. Ez a változás sokkal gyorsabban és radikálisabban zajlott le, mint a hetvenes évek válságokkal teli időszakában.

<sup>8</sup> Az OECD számításai szerinti államadósság, amely különbözik az EU maastrichti kritériumához használttól.

9. ábra

Az államháztartás egyenlegének és az államadósság változásai  
a GDP százalékában, 2007–2010

Az adósság változása  
a GDP százalékában



Forrás: OECD [2010a] 299–307. o.

Az egyes országok értékei között azonban nagy szóródás figyelhető meg, egyrészt abban a tekintetben, hogy az adott állam milyen szerepet vállalt a válság kezelésében, másrészt abban, hogy milyen volt makroökonómiai ereje és stabilitása, illetve mennyire volt eladósodva a válság kitörésekor, milyen mértékű volt a külső finanszírozás. A válságkezelés sok tényezőtől függött, ezen belül azonban döntően a rövid távú gazdaságpolitikai, politikai megfontolásoktól és lehetőségektől. Sajátosan erős tényezővé vált az adott ország bankrendszerének a pénzügyi válság sodrában való érintettsége és megingásának mértéke. A pénzpiaci kockázatok emelkedése miatt az államadósságok refinanszírozása is emelkedő költségekkel járt, ami különösen sújtotta a jelentős külső államadósságot felhalmozó, gyengébb gazdaságokat. Ezért az államadósság növekedése sokszor nem csak a megugró deficitnek következménye volt.

Magyarország, ahogy az a 9. ábrán is látható, egészen sajátos helyzetben volt: a korábbi évek felelőtlen gazdaságpolitikája miatt éppen egy kényszerű stabilizációs szakaszban érte el a válság, s ezért anticiklikus költségvetési politikára nem volt lehetősége. Államháztartási egyenlege jelentősen javult. Egyetlen ország, amely e tekintetben a pozitív tartományban helyezkedik el. Ennek ellenére államadóssága tovább emelkedett, sőt csak a külső nagymértékű gyors IMF–EU-segítség menthette meg az államcsödtől.

A konszolidálások eredményeként Magyarországnak 2010-ben kivételesen kedvező volt az államháztartás elsődleges, vagyis az államadósság terheit nem tartalmazó egyenlege. Ez azt is jelentette, hogy megfontolt, következetes, határozott és stratégiaileg megalapozott gazdaságpolitikával a hátrányból előnyt is lehetett volna, és kellett volna ekkor kiváncsolni! Fenntartva ezt a szigorú költségvetési pályát, lehetőség lett volna a másik három kihívásra koncentrálni, s valóságos, bevált nemzetközi mércéken alapuló, strukturális reformokon keresztül elindulni az optimálisabb közszektor kialakítása útján, ami egyben a gazdasági növekedéshez is felszabadított volna erőforrásokat, és erősítette volna a nemzetközi versenyképességet. A strukturális reformok pedig megkönnyítették volna a demográfiai kihívások jövőbeli kezelését. Mindez néhány év alatt megteremthette volna az euró bevezetésének összes feltételét, s akkor Magyarország döntési pozícióba kerülve mérlegelhetné, a majdani körülményeket számba véve, a közös valuta bevezetését. A 2010

nyarától kirajzolódó „nem konvencionális, nem tankönyvszerű” magyar gazdaságpolitika más úton indult el, félő, hogy tankönyvszerű következményekkel.

A válság első viharának elmúlásával mindenhol előtérbe került a következmények számbavétele. Három év alatt a kiadások szintje az OECD-országokban átlagosan a GDP 5 százalékával nőtték, miközben a bevételek a GDP 1-2 százalékával mérséklődtek. A vilámgyorsan megbillent egyensúly és átlagosan a GDP egyötödével megugrott államadósság kezelése azonban már sokkal hosszabb időszakot igényel még a legjobb forgatókönyv esetén is. Félő, hogy az ösztönösen és reflexszerűen adagolt „gyógyszer” mellékhatásai súlyosabb betegségbe taszítják Európát, mintha a rátörő válságot hagyja a maga útján lefolyni. Természetesen sosem könnyű megtalálni az optimális egyensúlyt a rövid távú válságkezelés és a tartós fenntarthatóság követelményei között. Az első reagálásokkal szemben a hosszú távú egyensúlyteremtés lehetőségei már szorosan összekapcsolódnak az érintett államok „fiskális előéletével”.

Többféle elemzés és forgatókönyv készült a válság első viharának enyhülését követően (OECD [2010b], ECB [2009], IMF [2010a], [2010f], World Bank [2010b]). Mi most ezek közül az IMF becslését tekintjük át, amely a 2010 és 2030 közötti időszakot vizsgálta. A korábbi konszolidációk tapasztalata megerősíti azt, hogy a jelenlegi súlyos helyzetben is az elsődleges egyenleg javításában kell keresni az adósságok csökkentésének kulcsát. Az IMF az adósságszolgálat terheit nem tartalmazó egyenlegre vonatkozóan készített forgatókönyveket. Ha ennek növekvő a többlete, akkor a felszabaduló forrásokat az adósságtörlesztésre lehet fordítani, s így a teljes egyenleg kevésbé romlik.

Az IMF szakemberei is a strukturális elsődleges egyenlegben szükséges változásokat vizsgálták. Ezzel ugyanis kiszűrjük a rövid távú egyedi/egyszeri tételek hatását, valamint a ciklikus mozgásokat, s így becsülhető az ezektől megtisztított deficit vagy többlet. Fontos rögzíteni, hogy az elsődleges egyenleg itt modellezett korrekciója önmagában nem vezet a közszektor zsugorodásához. Bármilyen jelentős is az egyenlegjavítás javasolt módja, nem jelenti azt, hogy eredményként a közszektor mérete is csökkeni fog. Ugyanis itt az adósságkonszolidálás a cél. Ehhez ugyan erősen csökkenteni kell az elsődleges egyenleget, de éppen az emelkedő adósságszolgálati terhek ellentételezésére. Így a teljes – a kamatfizetést is magában foglaló – egyenleg egyáltalán nem mérséklődik, ezért a kiadások és az ehhez szükséges adóterhek sem csökkennek. Valójában e forgatókönyv megvalósításakor döntően csak a kiadásokon belüli arányok változnak az adósságtörlesztés érdekében. Az egyenleg javulhat a bevételek növelése vagy a kiadások csökkentése révén is. Az elmúlt évtizedek tapasztalatai alapján azonban az elsődleges egyenleg javítását döntően a kiadási oldalon érdemes végrehajtani, hiszen az amúgy is magas európai adószint emelése tovább ronthatja a gazdasági növekedés esélyeit.

Az elérendő célt igen szigorúan állapították meg az IMF-számításokban. A fejlett országoknak 2030-ra a GDP 60 százalékát, a feltörekvő gazdaságoknak pedig a GDP 40 százalékát kitevő államadóssági szintet állították be célfüggvényként. Megvizsgálták, hogy az elsődleges strukturális egyenlegben 2010 és 2020 között mekkora változás szükséges ahhoz, hogy az olyan szintre kerüljön, aminek a 2020 és 2030 közötti további 10 évig való fenntartásával lehetővé váljon a 60 százalék, illetve a 40 százalék elérése. Itt tehát 20 éves pályát vázoltak fel, amelynek peremfeltételeiben – infláció, növekedés, újabb recessziók stb. terén – igen sok a bizonytalanság.<sup>9</sup> Már csak ezért is, mert békeidőben példátlanul magas szintre emelkedett a világ országainak adósságállománya (Reinhart–Rogoff [2011])

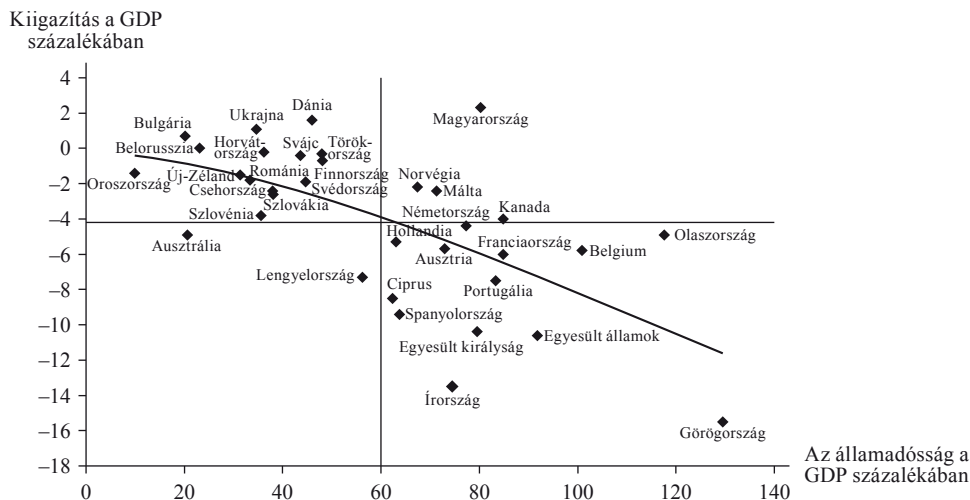
<sup>9</sup> Példaként említhetjük, hogy elég bizonytalan a becslés készítőinek – az elmúlt két évtized tapasztalataira építő – azon feltételezése, hogy a kamatláb csak egy százalékponttal fogja meghaladni a gazdasági növekedés ütemét. Az IMF szakértői erre is gondolva, számba vették a nagyobb infláció lehetőségét is. Ha nem egy, hanem két százalékpont lenne a különbség az infláció és a gazdasági növekedés között, akkor átlagosan mintegy egy százalékponttal nagyobb mértékű elsődlegesegyenleg-kiigazításra lenne szükség.

8. o.), tehát erre még tapasztalatok sincsenek. Akárcsak a hetvenes és a nyolcvanas években, lehet hogy most is csak két válságos és nehéz évtized vezethet egy stabilabb időszak felé. Fontos figyelembe vennünk azt is, hogy az itt vázolt forgatókönyvek mindegyike a meglévő rendszerek változatlanóságát tételezve készültek. Pedig a jelen tanulmány is azt jelzi, hogy valójában a nagy rendszereket át kell alakítani, elkerülhetetlenek a strukturális reformok, különben a feladat valóban megoldhatatlanná válhat.

A 10. ábra bemutatja, hogy az IMF szakértőinek számításai szerint első lépésként a 2010 és 2020 közötti évtizedben mennyivel kellene az egyes országoknak javítaniuk az államháztartás elsődleges strukturális egyenlegét a szigorú adósságcél 2030-as eléréséhez. Ez szerepel a függőleges tengelyen, a vízszintes pedig a 2010. évi államadósság GDP-hez viszonyított nagysága. Ez utóbbi jelenti a kiinduló bázist, és innen kellene a fejlett országok adósságállományának 2030-ra lecsökkennie a GDP 60 százaléka, a kevésbé fejletteknek pedig a GDP 40 százaléka. Ez nem jelenti azt, hogy a valóságban is minden egyes országnak ezt a szintet kellene elérnie. Amint bemutattuk, a közszektor optimális mérete is országonként eltérő lehet, így az államadósság kívánatos és kezelhető szintje is különbözhet. Különösen fontos szempont lehet itt, hogy milyen nagy az adott ország belső megtakarítása, illetve mennyire szorul rá az egyre kiszámíthatatlanabb és kockázatosabb külső finanszírozásra.<sup>10</sup> Az átlagértékek a tengelyek metszéspontjában találhatók, ami ebben a mintában 2010-ben a GDP 60 százaléka körüli adósságállományt jelentett, és az évtizedes kiigazítás átlaga a GDP 4 százaléka körül lenne.

10. ábra

A 2010. évi államadósság, valamint az elsődleges strukturális egyenlegnek az államadósság konszolidálásához 2010 és 2020 között szükséges változása a GDP százalékában



Forrás: IMF [2010e] 19–22. o.

Az IMF szakértőinek számításai szerint a fejlett gazdaságokban egy évtized alatt, 2010 és 2020 között a GDP 8 százalékaival kellene átlagosan javítani az elsődleges egyenleget. A fel-törekvő országoknál, ahol 2010-ben eleve sokkal kedvezőbb a kiinduló állomány, a szükséges kiigazítás jóval kisebb, annak ellenére is, hogy náluk a GDP 40 százaléka a terv. Országon-

<sup>10</sup> Például Japán példátlanul nagy államadóssága a hagyományosan magas belső megtakarítások miatt tartható fenn és finanszírozható.

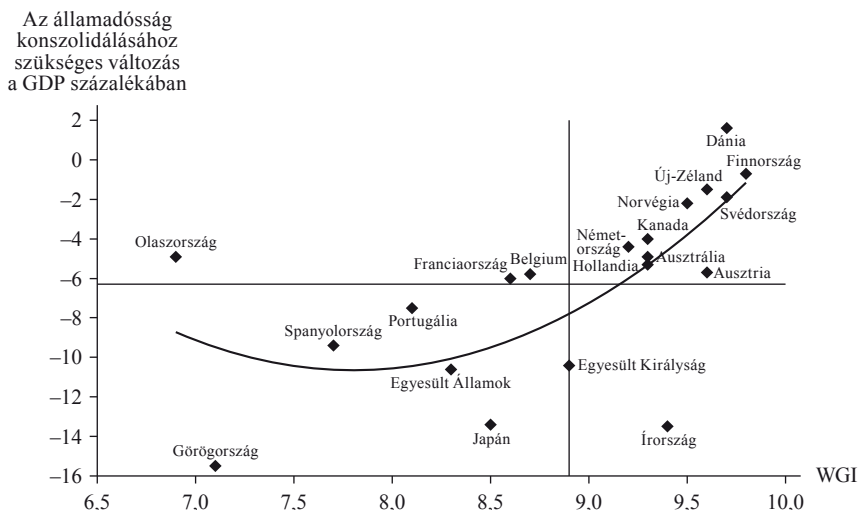
ként nagyon nagy az eltérés, ahogy 10. ábrán is érzékelhető. A vizsgálatba bevont 25 kevésbé fejlett állam esetében csak a GDP 2,7 százaléka lenne a 2010 és 2020 között szükséges kiigazítás. Az ábrán ezek közül most csak az európai feltörekvő államokat szerepeltettük.

A legnagyobb kihívás előtt álló országokat az ábra bal alsó negyedében találhatjuk: nagy jelenlegi adósság jelentős jövőbeli kiigazítási kényszerrel. Görögország, Írország, az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Spanyolország, Portugália és Ciprus esetében a GDP 7–16 százaléka közötti kiigazítást kellene végrehajtani 2020-ig az elsődleges egyenlegben, hogy esély legyen 2030-ra a 60 százalékos adósságszint eléréséhez. Ez azonban „csak” az első lépés lenne, mivel 2020 és 2030 között mindvégig tartani kellene a viszonylag nagy többletet, Görögországban évi 9 százalékot, míg a többi említett országban is 4-5 százalékot. A veszélyes zónában lévő országokban nagy az átfedés az OECD (OECD [2010b]) és az IMF elemzésében. Magyarország helyzete itt is egészen sajátos, ahogy erről már szó volt. A kényszerű stabilizáció eredményeként pozitív elsődleges strukturális egyenleg jellemző hazánkra 2010-ben, amelynek fenntartásával az IMF számításai szerint 2030-ra felére csökkenhetett volna az államadósság.

A 11. ábrán a korábban részletesen bemutatott és többször alkalmazott, a kormányzás minőségét érzékeltető WGI-index válság előtti értékeit vetettük össze azzal, hogy az IMF által felvázolt konszolidációs pályán mekkora elsődleges strukturális egyenleváltoztatás lenne szükség a következő évtizedben, 2010 és 2020 között. A vízszintes tengelyen a WGI nagysága szerepel, a függőleges tengelyen pedig az egyenleg szükséges kiigazítása a GDP százalékában. A tengelyek pedig az átlagoknál metszik egymást. Az ábra jól mutatja, hogy az átlagosnál erősebb intézményi háttérrel jellemezhető országokban alakult ki a könnyebben kezelhető helyzet. A jobb felső negyed országai tartoznak ide. Ezen belül is Európában a skandináv csoport országai – különösen Dánia, Finnország, Norvégia és Svédország – néznek a legkisebb kihívás elé az adósságkonszolidáció során. Ebben a negyedben található – bár rosszabb pozícióban – Németország és Ausztria a kontinentális csoportból, valamint Hollandia, Új-Zéland, Kanada és Ausztrália.

11. ábra

A WGI (2007), valamint az elsődleges strukturális egyenlegnek az államadósság konszolidálásához 2010 és 2020 között szükséges változása a GDP százalékában



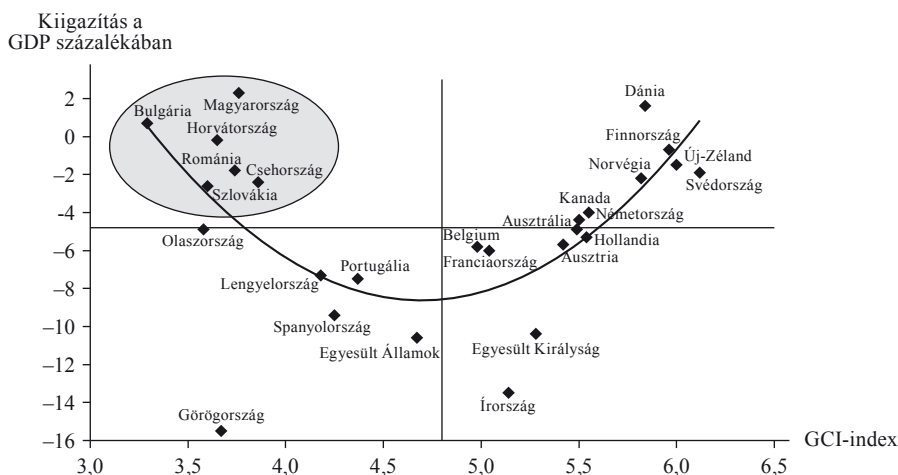
Az átlagosnál gyengébb kormányzással és az átlagosnál nagyobb konszolidációs mértékkel jellemezhető bal alsó negyedben találjuk a korábban több elemzésben is kiemelt gyengébb Görögországot, Portugáliát, Spanyolországot a dél-európai országok közül, valamint az Egyesült Királyságot, az Egyesült Államokat és Japánt. Írország, szabályt erősítő kivételként – igen nehéz helyzetben –, a jobb alsó negyedben található.<sup>11</sup> A jobb felső negyedben, de átlagokhoz közeli értékekkel a trendbe beleillően helyezkedik el a két további kontinentális gazdaság: Belgium és Franciaország.<sup>12</sup>

A 2007–2009. évi válság mutatói egyfajta stressztesztet is jelentett, amely elméleti modellek helyett a valóságos pénzügyi kihívás közepette mérte az ütésállóságot – élesben tesztelte az előző 15 év gazdaságpolitikáját. A költségvetési téren sikeresen teljesítők – a jelzett kihívásokra időben választ kereső országok – sokkal könnyebben vészték át a válság viharát, mint a tőkepiaci likviditási bőségben és az Európai Unió védelmét élvező, rövid távú politikai érdekeket követő „fiskális alkoholisták”.<sup>13</sup>

Megerősíti ezt a képet, ha az adósságkonszolidáláshoz az elsődleges egyenleg 2010 és 2020 között szükséges javulását összevetjük a nemzetközi versenyképességet mérő GCI-index intézményi összetevőjével. A 12. ábrán ezt ábrázoljuk a vízszintes tengelyen, a függőleges tengelyen pedig – a 11. ábrához hasonlóan – az elsődleges egyenleg kiigazításának IMF szakértői által becsült mértékét. A két tengely itt is az átlagoknál metszi egymást. A fejlett gazdaságokra kapott tendenciák, helyezések hasonlólanak a 11. ábrán láthatókhöz. Itt viszont lehetőségünk van egy pillantást vetni néhány volt szocialista gazdaság várható helyzetére is.

12. ábra

A GCI-index értéke (2007), valamint az elsődleges strukturális egyenlegnek az államadósság konszolidálásához 2010 és 2020 között szükséges változása a GDP százalékában



Forrás: IMF [2010e] 19–22. o., IMD [2007].

<sup>11</sup> Itt a bankrendszer konszolidálása temette maga alá a korábban kiegyensúlyozott s alacsony adóssággal rendelkező ír államháztartást.

<sup>12</sup> Különösen Olaszország helyzetére, igen gyenge minőségű kormányzására sokat mondó bizonyíték a WGI értéke mellett a hagyományosan magas államadóssága is. Ugyanakkor igaz, hogy 2007 és 2010 között a GDP 18-19 százalékával nőtt az államadóssága, de ez a kiinduló több mint 110 százalékhoz képest lényegesen kisebb sokkot okozott, mint a többi országban. A fiskális alkoholizmus immúnisabbá tette másoknál a sokkok iránt, persze ez csak egy átmeneti előny a „józanakhoz” képest.

<sup>13</sup> Görögország az 1829 és 2011 közötti 182 évből 91-ben csődbe volt.



A 12. ábrán láthatjuk néhány volt szocialista gazdaság várható helyzetét is. A kép, Lengyelországot kivéve, egészen más, mint a fejlett országok esetében. Csehország, Szlovákia, Horvátország, Románia, Bulgária és Magyarország nagyon közel helyezkedik el egymáshoz, méghozzá „szokatlan helyen”, a bal felső negyedben, vagyis alacsony intézményi színvonal, de viszonylag kedvező költségvetési pozíció jellemzi őket. Annak ellenére jó a helyzetük, hogy az IMF becslése esetükben a GDP 40 százalékát tüzte ki az államadósság elérendő szintjének, s nem 60 százalékát, mint a fejlett országoknál. A volt szocialista országok helyzete azt is jelzi, hogy versenyképességükben nem az intézmények erőssége a meghatározó. Amint ezt a GCI-index elemzésénél is látható, ezen inkább a rövidebb távon is kedvezőbbre alakítható makroökonómiai tényezők, a gazdaságpolitika révén lehet javítani. A bal felső negyedben való elhelyezkedés rámutat arra is, hogy a volt szocialista országokban általában nagyon alacsony az államadósság, ezért ezen a terén egészen másképpen hathatott a válság rájuk, mint a hosszú évtizedek óta vegyes gazdaságként működőkre.

Viszonylag magas államadósságukkal Lengyelország és Magyarország a két közismert kivétel. Lengyelország a „helyén” is van a bal alsó negyedben, együtt a dél-európai országokkal. Valójában Magyarország is itt lenne, ha a sajátos, irracionális magyar gazdaságpolitika nem kényszerül a már többször említett stabilizációra már 2006-tól, s nem lett volna teljesen eszköztelen a válság kitörésekor. A konszolidálások eredményeként Magyarországnak kivételesen kedvező volt az államháztartás elsődleges egyenlege 2010-ben.

A 2007–2009. évi válság és annak kezelése nyomán kialakult adósságválság hatalmas kihívást jelent az európai országok többségére nézve (Muraközy [2011b]). Példátlanul rövid időszak alatt békeidőben sohasem látott szintre nőttek az államadósságok. Az igazság kedvéért azt is hozzá kell tenni, hogy ennek egy része nem közvetlenül az államháztartási helyzetből fakadóan alakult ki, hanem a pénzügyi válságban megingott nemzeti bankrendszerek kimentéséből eredt. Ezekben az esetekben a bankrendszerek magánvesztéseinek közösségi finanszírozásáról volt szó. Ugyanakkor a válság kialakulásához, a bankrendszerek megingásához vezető útban számos állami szabályozási hiányosság is közrejátszott. Mindezen túlmenően az államadósság-finanszírozási terhek gyors növekedése abból is fakad, hogy megugrottak a pénzügyi finanszírozási költségek, emelkedtek az országkockázati felárak. A gyengébb helyzetben lévő országokban a meglévő, korábban kialakult államadósság újrafinanszírozása is egyre költségesebb, ha egyáltalán sikerül. Ez tovább rontja az költségvetési helyzetet, ami ismét növeli a kockázatot. Az így keletkező rossz kör örvénye lehúzhatja az adós országot. Ez pedig másokat is magával ránt, a fertőzés terjedhet. Sajátos függőségi helyzet alakul ki akkor, ha az ilyen bajba jutott ország a valutaunió részeként nemcsak magát hozza nehéz helyzetbe, hanem a többi tagot is. Jól érzékeltethük ezt Görögország, Írország és Portugália esetében 2011 tavaszáig – és nem tudható, hogy hova vezet ez a folyamat, s milyen következményei lesznek.

A hatalmas adóssághegy a válságot részben okozó globális pénzügyi szférát hozza ismét kedvező helyzetbe. Érdekes körnek lehetünk tanúi. A korábbi fellendülésben, a különböző buborékok kialakulása során nagy magánnyereségek keletkeztek. A kialakult válság kezelése azonban jelentős közösségi áldozatokat és forrásokat emészt fel, és megnöveli az államadósságot (ECB [2010] 13–21. o.). Ezt azonban a jövőben finanszírozni kell, s ennek során várhatóan nagy magánnyereségek képződnek majd a globális pénzügyi szférában. A növekvő finanszírozási igény és a beárazott kockázatok kamatnövekedéshez vezethetnek, ami tovább nehezítheti az államadósság jövőbeli finanszírozását. A példátlan mértékű adósságválság a globalizált nemzetközi pénzügyi rendszer körülményei között a nemzeti államok nagyfokú és erősödő függését vonja maga után az ötvenes és hatvanas évek szabályozott és zárt rendszeréhez képest, amikor az államadósság finanszírozása csak a nemzeti jövedelem tulajdonosai közötti átstrukturálódást és az állam kiemelt, privilegizált helyzetét jelentette. Napjainkra tehát gyökeresen megváltozott a helyzet. Az államadósság

jelentős részének külföldről való finanszírozása esetében a legtöbb állam egyszerű „kérelmező”, kitéve a hitelező megítélésének és feltételeinek. Csak a nagy gazdasági teljesítményű, jelentős belső megtakarítással és kezelhető államadóssággal jellemezhető gazdaságok jelentenek ez alól – kisebb vagy nagyobb mértékben – kivételt.

További, a fentiekkel összefüggő fejlemény lehet az infláció megemelkedése is (IMF [2010e] 12–15. o.). Az infláció növelése az állam finanszírozásának egyik eszköze lehet, s emellett hozzájárulhat az államadósságok reálértékének csökkenéséhez. Az Egyesült Államok válságkezelő monetáris politikája<sup>14</sup> nemcsak otthon, de világszerte is erősítheti ezt az inflációs nyomást. Nem véletlen, hogy a szakmai viták során megjelent a *debtflation* kifejezés (Andrea pulos [2009]), rímelve a hetvenes évek *stagflation* fogalmára. Az infláció, a valuták leértékelődésével párhuzamosan az országok nemzetközi versenyképességét is javíthatja.<sup>15</sup> Ugyanakkor az infláció eszközként való felhasználása több évtizedes gazdaságpolitikai célt negligálhat vagy halványíthat el.

A Reinhart–Rogoff [2009] nagy ívű történelmi áttekintéséből tudhatjuk, hogy az adósságválságok legtöbbször deklarált államcsőd vagy igen magas infláció révén oldódtak meg. Ez a fejlett országokban napjainkban kevésbé járható út. A második világháború hatalmas adósságainak viszonylag rövid időn belüli csökkentése azonban elgondolkoztató tanulságokkal szolgálhat a jövőre nézve is. Reinhart–Rogoff [2011] az e területen akkor követett gazdaságpolitikát pénzügyi represszióknak nevezi, amelynek révén az állam rejtett és kevésbé rejtett csatornákon áthárította az adósságterheket a lakosságra és a bankokra. Részben a banki kamatok központi eszközökkel való alacsonyan tartásával biztosította az államkötvények kedvező költségekkel való értékesítését, illetve az ország pénzügyi intézményeit, bankokat, nyugdíjalapokat stb. kötelezte arra, hogy jelentős mennyiségben tartsanak állampapírokat. Mindezt kisegítheti a korábban már említett eszköz, a magasabb infláció.

Ilyen eszközökkel, ilyen repressziós pénzügyi politika alkalmazásával történhetett meg, hogy Olaszország 1945 és 1955 között a GDP 79,2 százalékáról 38,1 százalékára csökkentette az államadósságát. E módszer alkalmazás nélkül azonban a szerzők becslése szerint 1955-ben már a GDP 130 százaléka körül lett volna Olaszország államadóssága. Hasonló, de kisebb mértékű folyamatokat lehetett megfigyelni a második világháború után az Egyesült Királyságban és az Egyesült Államokban (Reinhart–Rogoff [2011] 41. o.). A szerzők szerint mind Európában, mind a tengerentúlon napjainkban is megfigyelhető a pénzügyi represszió kialakulási folyamata. Ide sorolhatjuk például azt, hogy az Egyesült Államok államkötvényeivel számos fejlődő ország központi bankja is növeli tartalékait a jelenlegi bizonytalan gazdasági környezetben.<sup>16</sup> Mindezek következtében az alulárázott „államkötvények növekvő mértékben kerülnek nem piaci szereplők kezébe, felvetve azt a kérdést, hogy azok ára milyen arányban áll a bennük rejlő kockázatokkal – ez bizony közös jellemzője minden pénzügyi repressziós rendszernek” (Reinhart–Rogoff [2011] 44. o.). Az euróövezet megint sajátos lehet ebből a szempontból is. Azt láthatjuk, hogy a kialakult államadósság-válság magára a globális és lokális pénzügyi piacokra is nagy hatással lehet a következő időszakban, és az erősebb nemzeti szereplők könnyebben tudják majd problémáikat megoldani.

<sup>14</sup> Ben Bernanke, a Fed jelenlegi elnöke már egy 2002-ben tartott beszédéhez fűzött jegyzetében így fogalmazott: „Az emberek tudják, hogy az infláció erodálja az államadósság reálértékét, és az államnak érdeke, hogy valamennyi inflációt teremtsen.” (Bernanke [2002].)

<sup>15</sup> Itt az euróövezet tagállamai, mint tudjuk, sajátos helyzetben vannak, amit a gyenge láncszemet jelentő országok nagyon is megszenvednek.

<sup>16</sup> 2010-ben történelmi csúcson volt az Egyesült Államok külföldi kézben lévő magán- és államadóssága, meghaladva a GDP három és félszeresét. Ennek egyharmada volt az államadósság, a GDP 117,4 százalékának megfelelő értékben (Reinhart–Rogoff [2011] 43. o.). Az Egyesült Államok, ahonnan a 2007–2009. évi válság kiindult – hasonlóan az elmúlt évtizedekhez –, át tudja hárítani terheinek egy részét a külföldi szereplőkre, igen alacsony kamaton, méghozzá abban a dollárban nominálva, amelynek értékállósága vagy elinflálódása jelentős mértékben a Fed monetáris politikájának a függvénye.

### Összefonódó kihívások

A kialakult adósságválság önmagában is nagyon összetett, bonyolult és nehéz helyzetet terem a költségvetési politika számára, de nem felejtethetjük, hogy ez csak ráadásként jött a korábban részletesen elemzett, régóta érlelődő kihívások mellé. A 21. század második évtizedében immár négy kihívás vár válaszra, s mind a négy igen erősen érinti és sújtja Európát. Az optimális méretű állam hiánya jelentősen visszafoghatja a növekedést, ami többek között nehezíti az éleződő globális versenyben való helytállást. Mindehhez párosul a következő évtizedekben romló demográfiai helyzet s az utolsóként tárgyalt adósságválság.

A megoldás bonyolult, és csak többoldalú lehet, az egyik leküzdéséből nem következik a másik megoldása, sőt. Az adósságállomány konszolidálásához ugyan erősen csökkenteni kell az elsődleges egyenleget, de közben a kamatterhek általában nőnek, így a teljes – adósságszolgálatot is magában foglaló – egyenleg nem mérséklődik, ezért a kiadások és az ehhez szükséges adóterhek sem csökkennek. Itt az adósságtörlesztés érdekében döntő arányváltozás megy végbe a kiadásokon belül. Ha viszont az optimális mérethez szeretnénk közelíteni, akkor további mérséklésre lenne szükség, méghozzá szintén elsősorban a kiadási oldalon, részben a már úgyszólván magas európai adószint miatt, másrészt az elmúlt évtizedek tapasztalatai szerint ez vezethet igazán tartós és sikeres konszolidáláshoz, illetve ez adhat esélyt a nemzetközi versenyképesség erősítésére. Így a kiadásokat csökkenteni kellene egyrészt az adósságtörlesztés emelkedésének ellensúlyozására, másrészt az államháztartási centralizáció csökkentése érdekében. Amint láttuk, mind a kettő jelentős mértékű kiadás-csökkentést igényelhet, miközben a demográfiai trendek következtében folyamatosan és jelentősen emelkednek az időskorú népességhez kapcsolódó állami terhek.

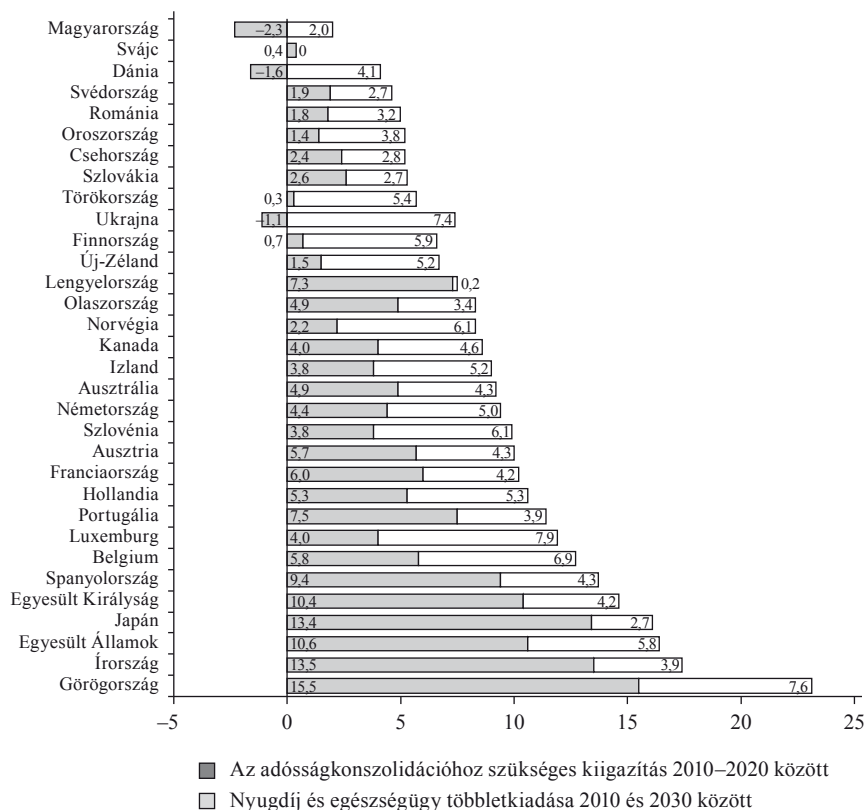
A négy kihívás közül Európában feltehetően az adósságválság kezelése és a demográfiai trendek által generált feladatok fogják a legnagyobb hangsúlyt kapni a következő évtizedekben. A nemzetközi pénzpiac hitelezőitől igen erősen függnének az eladósodott országok, az államszűkítési veszélye nagy külső nyomást gyakorol a döntéshozókra, igyekeznek mindent megtenni a fizetőképesség fenntartására. Az időskorú népesség ugyanakkor a választó állampolgárok egyre nagyobb részét fogja kitenni, így politikai súlyuk, érdekérvényesítési képességük is erősödik, ami arra készteti a politikusokat, hogy biztosítsák a nyugdíjrendszer és az egészségügyi ellátás működését. Emellett az európai demokráciákban és jogállamokban a kiterjedt jóléti jogosítványokat nem lehet rendeleti úton visszavonni, vagy erősen korlátozni, csak a játékszabályok betartásával, ami szükség esetén is csak lassan és óvatosan mehet végbe. Ugyanakkor ez a két cél is nyilvánvalóan ellentétbe fog kerülni a gyengébb helyzetben lévő államokban, s így politikai és társadalmi konfliktusokhoz, növekvő instabilitáshoz vezethet Európában.

Hogy ez a két kihívás milyen jelentős, már korábban külön-külön láttuk. A 13. ábra most együtt mutatja be a 2010 és 2030 közötti időszakban a nyugdíj- és egészségügyi kiadások várható összesített emelkedését, valamint a 2030-ig tartó adósságkonszolidációhoz az első 10 évben szükséges egyenlegjavítás mértékét. Ha valóban az adósságcsökkentő pályán kíván egy gazdaság maradni, akkor az öregedő társadalom emelkedő költségeit valahogyan – más kiadási tételek csökkentésével vagy rosszabb esetben a bevételek növelésével – ellensúlyoznia kell. Ha a kettőt nem tudják egyszerre megoldani, akkor romlik az elsődleges egyenleg is, és romlik az adósság helyzete. Rosszabb helyzetben a gazdaság súlyosbodó adósságspirálba kerülhet. A 13. ábrán a két tétel együttesen azt a nagyságrendet jelenti, amellyel az egyes országoknak javítaniuk kellene az elsődleges strukturális egyenlegüket, hogy mind a két feladatot párhuzamosan megoldják. Az ábrán az első oszlop az adósságkonszolidációhoz 2010 és 2020 között szükséges egyenlegjavítást mutatja, a második pedig a társadalom öregedéséből eredő – 20 évre vonatkozó – kiadásemelkedést. Természetesen az itt bemutatott becslések és számítások csak a nagyságrendek és tenden-

ciák érzékeltetésére alkalmasak, de jól jelzik azt a nehéz és bonyolult helyzetet, amellyel az európai országoknak szembe kell nézniük az előttünk álló évtizedekben.

13. ábra

Az adósságállomány konszolidálásához szükséges 2010–2020 közötti egyenlegjavítás, valamint az állami nyugdíj- és egészségügyi kiadások 2010–2030 közötti emelkedése a GDP százalékában



Forrás: IMF [2010a] 71–72, 86. o., IMF [2010e] 19–22 o.

A legnehezebb helyzetben lévő országok között van – ahogy a 13. ábrán láthatjuk – Görögország, Írország, az Egyesült Államok és Japán, a GDP 15–23 százaléka közötti értékkel. Ennyivel kellene javítani a költségvetési pozíciójukat, hogy mind az adósságkonszolidáció, mind az idősödő társadalom kihívásának meg tudjanak felelni. Ez az államháztartás más jellegű kiadásainak csökkentését, s feltehetően a bevételek emelését fogja megkövetelni. A fejlett országok közül Svájc, Dánia, Svédország, Finnország és Új-Zéland van a legjobb helyzetben, a GDP 7 százalékánál kisebb értékkel, míg a többiek a 7 és 15 százalék közötti sávban helyezkednek el. A volt szocialista országok közül Szlovénia helyzete a legrosszabb a GDP 10 százaléka körüli értékkel, ami nagyobb részben demográfiai eredetű, s öt követi Lengyelország a GDP 7-8 százalékával, ami viszont lényegében az adósságkonszolidáció terhe. Összességében viszonylag kedvező a volt szocialista országok helyzete az itt vizsgált vetületekben. Magyarországon, mint láttuk, sajátosan kedvező volt az államháztartás elsődleges egyenlegét tekintve, s ugyancsak jó – az IMF becslése szerint – az öregedéssel kapcsolatos kiadások terén. Ehhez ismét hangsúlyozni kell, hogy az IMF szakértői még a tökefedezeti rendszer hatásával számoltak. Az összes vizsgált ország

közül Magyarország található a legjobb pozícióban, megerősítve ezzel a 2010-re korábban vázolt lehetőségeit egy fenntartható költségvetési pálya kialakítására.

Ahogy a 13. ábrán láthattuk, az adósságválságból való kilábalás a legtöbb európai fejlett országban a következő másfél-két évtizedben a GDP 8–15 százaléka közötti kiadáscsökkentést igényelne részben az adósságkonszolidáció, részben a megemelkedő nyugdíj- és egészségügyi költségek ellentételezéséhez. Ebben az esetben lehetne fenntartani – és nem növelni – a jelenlegi államháztartási centralizációt, ami, ahogy láttuk, az erősen érintett országoknál általában eleve lényegesen nagyobb a növekedés szempontjából optimálisnál. Szinte kizárt azonban, hogy ilyen mértékű kiadáscsökkentés megvalósítható, ezért szükségessé válhat a bevételek további növelése. Ezzel azonban még jobban eltávolodnak az optimális mérettől, ami további gátolhatja a növekedést, és ronthatja a nemzetközi versenyképességet. Magának a kiadási szerkezetnek a szükségszerű változása is hasonló irányba mutathat, hiszen az adósságtörlesztés, illetve az öregkori ellátások érdekében sok más kormányzati feladatra kevesebb jut (infrastruktúrára, kutatásra, fejlesztésre stb.). A két kihívásnak való megfelelés közvetlenül és közvetett hatásaiban egyértelműen lassítja a gazdasági növekedést, pedig a jövőben is ez lesz az egyik legfontosabb kérdés. A kilencvenes évek tapasztalatai is azt mutatták, hogy a gazdasági növekedés az egyik legjobb eszköz a költségvetési konszolidáláshoz.

\*

A 2007–2009. évi pénzügyi és gazdasági válság, bár nagy megrázkódtatást okozott, nem hozta a korábbi korszak tanulságainak a felülírását, hanem sok szempontból éppen megerősítette azokat. Az ezredforduló körüli évtizedekben előtérbe került az intézmények minőségének, az állam és piac közötti szinergiának, a szabálykövető gazdaságpolitikának a fontossága. Ezek jelentőségét a 2007–2009. évi „válságteszt” csak még jobban kiemelte. Ugyanakkor az európai országokat érintő, évtizedek óta érelődő és erősödő három nagy kihívás – az optimális méretű állam kialakítása, a globális piacokon való versenyképesség megőrzése és javítása, illetve az öregedő népességgel összefüggő gondok – kezelése sem tűnt el a válság viharában, még ha az ideig-óráig esetleg el is terelte erről a figyelmet. Ezek jelen vannak, s egyre komolyabban árnyékolják be Európa jövőbeli pályáját. Ami változott, hogy mindez párosult a válságban példátlanul megnőtt államadósság konszolidálásának ma még igazán teljesen fel sem mérhető feladatával. Négy összefonódott kihívás, valódi *mission impossible*, lehetetlen küldetés áll Európa előtt, amely évtizedekig meghatározhatja nemcsak a költségvetési feladatokat és feltételeket, hanem a jövőendő generációk sorsát is.

### Hivatkozások

- AFONSO, A.–SCHUKNECHT, L.–TANZI, V. [2003]: Public Sector Efficiency. An International Comparison. ECB Working Paper Series, No. 242. European Central Bank, Frankfurt. <http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2125/1/ecbwp242.pdf>.
- AFONSO, A.–SCHUKNECHT, L.–TANZI, V. [2006]: Public Sector Efficiency. Evidence for New EU Member States and Emerging Markets. ECB Working Paper Series, No. 581. European Central Bank, Frankfurt. <http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2131/1/ecbwp581.pdf>.
- ANDREAPULOS, S. [2009]: Debtflation. Morgan Stanley. Global Economic Forum. <http://www.morganstanley.com/views/gef/archive/2009/20091023-Fri.html>.
- BAMBRA, C. [2006]: Commodification and the Worlds of Welfare Revisited. Journal of European Social Policy, Vol. 16. No. 1. 73–80. o.
- BARRO, R. J. [1990]: Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. Journal of Political Economy, Vol. 95. No. 5. 103–125. o.



- BERNANKE, B. [2002]: Remarks by Governor Ben S. Bernanke. Before the National Economist Club, november 21. Washington D.C.
- BERNANKE, B. [2004]: The Great Moderation. Remarks by Governor Ben S. Bernanke. At the Meetings of the Eastern Economic Association. Washington, DC.
- CHAO, J. C. P.–GRUBEL, H. [1998]: Optimal Levels of Spending and Taxation in Canada. Megjelent: *Grubel* [1998] 53–68. o.
- DE WITTE, K.–MOESEN, W. [2010]: Sizing the Government. *Public Choice*, Vol. 145. 39–55. o.
- EBRD [2011]: Adatbázis. [www.ebrd.com/downloads/research/economics/sei.xls](http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/sei.xls) European Bank for Reconstruction and Development, London.
- ECB [2009]: Fiscal Sustainability and Policy Implications for the Euro Area. ECB Working Paper Series, No. 994. European Central Bank, Frankfurt.
- ECB [2010]: Euro Area Fiscal Policies and the Crisis. Occasional Paper Series, No. 109. European Central Bank, Frankfurt.
- ESPING-ANDERSEN, G. [1990]: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Princeton.
- ESPING-ANDERSEN, G. [1999]: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press, Oxford–New York.
- FERRERA, M. (szerk.) [2005]: *Welfare State reform in Southern Europe. Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. Routledge, New York.
- FERRERA, M. [1996]: The 'Southern Modell' of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, Vol. 6 No. 1. 17–37. o.
- FLORA, P.–HEIDENHEIMER, A. J. (szerk.) [1998]: *The Development of Welfare States in Europe and America*. Transaction Publisher, New Brunswick, NJ.
- GRUBEL, H. (szerk.) [1998]: *How to Use the Fiscal Surplus. What is the Optimal Size of Government?* Fraser Institute, Vancouver.
- IMD [2007]: *World Competitiveness Yearbook 2007*. Institute for Management Development, Lausanne.
- IMD [2010]: *World Competitiveness Yearbook 2010*. Institute for Management Development, Lausanne. <http://www.imd.ch/>.
- IMF [1986]: *Aging and Social Expenditure in the Major Industrial Countries, 1980–2025*. IMF Occasional Paper, No. 47. International Monetary Fund, Washington D.C.
- IMF [2010a]: *From Stimulus to Consolidation. Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies*. International Monetary Fund, Washington D.C.
- IMF [2010b]: *Public Debt and Growth*. IMF Working Paper No. 10/174. International Monetary Fund, Washington D.C.
- IMF [2010c]: *Navigating the Challenges Ahead. Fiscal Monitor. World Economic and Financial Surveys*. Május 14. International Monetary Fund, Washington D.C.
- IMF [2010d]: *Fiscal Deficits, Public Debt, and Sovereign Bond Yields*. IMF Working Paper No. 10/184. International Monetary Fund, Washington D.C.
- IMF [2010e]: *Strategies for Fiscal Consolidation in the Post-Crisis World*. International Monetary Fund, Washington D.C.
- IMF [2010f]: *Public Debt and Growth*. IMF Working Paper, No. 10/174. International Monetary Fund, Washington D.C.
- KAUFMANN, D.–KRAAY, A.–MASTRUZZI, M. [2007]: *Governance Matters VI. Governance Indicators for 1996–2006*. World Bank, Washington D.C.
- KAUFMANN, D.–KRAAY, A.–MASTRUZZI, M. [2010]: *Governance Matters 2009. Learning From Over a Decade of the Worldwide Governance Indicators*. World Bank, Washington D.C. [http://www.brookings.edu/opinions/2009/0629\\_governance\\_indicators\\_kaufmann.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2009/0629_governance_indicators_kaufmann.aspx)
- KAUFMANN, D.–KRAAY, A.–ZOIDO-LOBATON, P. [2000]: *Governance Matters. From Measurement to Action*. Finance & Development, Vol. 37. No. 2. június, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/kauf.htm>.
- MURAKÓZY LÁSZLÓ [2009]: Állam és piac Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 56. évf. 3. sz. 270–288. o.
- MURAKÓZY LÁSZLÓ [2010]: Válságok állama – államok válsága. *Közgazdasági Szemle*, 57. évf. 9. sz. 779 – 797. o.



- MURAKÖZY LÁSZLÓ (szerk.) [2011a]: 20 év múlva. Vissza a jövőbe. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- MURAKÖZY LÁSZLÓ [2011b]: Történelmi „dél-vu” Válságok és államok. Megjelent: *Muraközy* [2011a] 70–149. o.
- OECD [1996]: Ageing in OECD Countries. A Critical Policy Challenges. OECD, Párizs.
- OECD [2001]: OECD Historical Statistics, 1970–2000. OECD, Párizs.
- OECD [2007]: Ageing and the Public Service. Human Resource Challenges. OECD, Párizs.
- OECD [2009a]: OECD Economic Outlook. No. 86. OECD, Párizs.
- OECD [2009b]: Pensions at a Glance 2009. Retirement-Income Systems in OECD Countries. OECD, Párizs.
- OECD [2010a]: OECD Economic Outlook. No. 87. OECD, Párizs.
- OECD [2010b]: OECD Economic Outlook. No. 88. OECD, Párizs.
- PEVCIN, P. [2004]: Does Optimal Size of Government Spending Exist? EGPA (European Group of Public Administration) éves konferenciája, Ljubljana.
- POWELL, B.–BARRIENTOS, A. [2004]: Welfare Regimes and Welfare mix. *European Journal of Political Research*, Vol. 43. No. 1. 83–105. o.
- REINHART, C. F.–ROGOFF, K. S. [2009]: This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly. Princeton University Press, Princeton, NJ.–Oxford.
- REINHART, C. F.–ROGOFF, K. S. [2011]: A Decade of Debt. NBER Working Paper, 16827. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- RODRIK, D. [1998]: Why Do More Economies Have Bigger Governments. *Journal of Political Economy*, Vol. 106. No. 5. 997–1032. o.
- ROWLAND, D.-T. [2009]: Global Population Aging. History and Prospects. Megjelent: *Uhlenberg* [2009] 37–68. o.
- SAPIR, A. [2006]: Globalization and the Reform of European Social Models. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44. No. 2. 369–390. o.
- SCRUGGS, L. A.–ALLAN, J. P. [2006]: Welfare-state Decommodification in 18 OECD Countries. A Replication and Revision. *Journal of European Social Policy*, Vol. 16. No. 1. 55–72. o.
- STOCK, J. H. – WATSON, M. W. [2002]: Has the Business Cycle Changed and Why? NBER Working Paper, 9127. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- SZILÁGYI GYÖRGY [2008]: A versenyképesség mérése a nemzetközi összehasonlítások módszertanának tükrében. *Statistikai Szemle*, 86. évf. 1. sz. 5–21. o.
- TANZI, V.–SCHUKNECHT, L. [2000]: Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective. Cambridge University Press, Cambridge–New York.
- UHLENBERG, P. (szerk.) [2009]: International Handbook of Population Aging. Springer-Verlag, New York.
- WAGNER, A. [1883]: Finanzwissenschaft, part I. Harmadik kiadás, Lipcse.
- WAGNER, A. [1911]: Staat in nationalökonomischer Hinsicht. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Vol. 7. Fischer, Jena, 727–739. o.
- WEF [2010–2011]: World Economic Forum Global Competitiveness Report. <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/index.htm>.
- WEISS, L. (szerk.) [2003a]: States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back. Cambridge University Press, Cambridge–New York.
- WEISS, L. f2003b]: Is the State Being ‘Transformed’ by Globalisation? Megjelent: *Weiss* [2003a] 293–317. o.
- WGI [2011]: Worldwide Governance Indicators. World Bank Institute, Washington D. C. <http://www.govindicators.org/>.
- WORLD BANK [2003]: New Social Policy Agendas for Europe and Asia: Challenges, Experience, and Lessons. World Bank, Washington D.C.
- WORLD BANK [2010a]: Doing Business. <http://www.doingbusiness.org/>
- WORLD BANK [2010b]: Globalization and Growth. Implications for a Post-Crisis World. World Bank, Washington D.C.